



Organización  
Internacional  
del Trabajo

# EL DIÁLOGO SOCIAL Y LAS RELACIONES LABORALES EN ARGENTINA 2003-2010

ESTADO, SINDICATOS Y EMPRESARIOS  
EN PERSPECTIVA COMPARADA



Programa Regional para la Promoción del  
**Diálogo y la Cohesión Social**  
en América Latina





**EL DIÁLOGO SOCIAL Y LAS RELACIONES  
LABORALES EN ARGENTINA 2003-2010**

**ESTADO, SINDICATOS Y EMPRESARIOS EN PERSPECTIVA COMPARADA**

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2011  
Primera edición 2011

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la

OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a [pubdroit@ilo.org](mailto:pubdroit@ilo.org), solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En [www.ifrro.org](http://www.ifrro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Etchemendy, Sebastián.

El Dialogo Social y las Relaciones Laborales en Argentina 2003-2010. Estado, sindicatos y empresarios en perspectiva comparada / Sebastián Etchemendy, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Programa Regional para la Promoción del Diálogo y la Cohesión Social en América Latina. 1a ed. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina, 2011.

DIALOGO SOCIAL / NEGOCIACION COLECTIVA / ESTADO / SINDICATO / EMPLEADORES Y EMPRESARIOS / TRIPARTISMO / SECTOR PRIVADO / CONDICIONES DE EMPLEO / INGRESO / RELACIONES LABORALES / SECTOR AGRICOLA / PERSONAL DOCENTE / FORMACION PROFESIONAL / IGUALDAD DE DERECHOS / TRABAJO INFANTIL / PROGRAMA DE LA OIT / ARGENTINA

ISBN: 978-92-2-325406-3 (versión impresa)

ISBN: 978-92-2-325407-0 (versión web pdf)

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del

Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y en las oficinas locales que tiene en diversos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza o a: Oficina de País para la OIT en la Argentina, Av. Córdoba 950, piso 13, Buenos Aires, Argentina. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a las direcciones antes mencionadas o por correo electrónico a: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org) o [biblioteca\\_bue@oit.org.ar](mailto:biblioteca_bue@oit.org.ar)

Vea nuestros sitios en la red: [www.oit.org.ar](http://www.oit.org.ar)

Impreso en Argentina

#### Advertencia

**El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de cómo hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.**

# **EL DIÁLOGO SOCIAL Y LAS RELACIONES LABORALES EN ARGENTINA 2003-2010**

## **ESTADO, SINDICATOS Y EMPRESARIOS EN PERSPECTIVA COMPARADA**

Sebastián Etchemendy\*

---

\* Director de la Maestría en Ciencia Política, Universidad Torcuato Di Tella.



## ÍNDICE

<b>PRÓLOGO .....</b>	<b>9</b>
 <b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>Un cambio de Paradigma: Estado, Sindicatos, Empresarios y Diálogo Social, Argentina (2003-2010) .....</b>	<b>11</b>
 <b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>Diálogo Social y Negociación Colectiva: Argentina (2003-2010) en Perspectiva Latinoamericana y Mundial .....</b>	<b>19</b>
 <b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>La Dinámica de la Negociación Tripartita Salarial y de las Condiciones de Trabajo en el Sector Privado .....</b>	<b>37</b>
 <b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>La Regulación del Ingreso Mínimo: el Consejo del Salario Mínimo, Vital y Móvil, y la Comisión Nacional de Trabajo Agrario .....</b>	<b>63</b>
 <b>CAPÍTULO 5</b>	
<b>Recentralizar las Relaciones Laborales después del Neoliberalismo: la paritaria Nacional Docente .....</b>	<b>93</b>
 <b>CAPÍTULO 6</b>	
<b>Otros ámbitos de Revitalización del Tripartismo: Formación Profesional, Igualdad de Oportunidades y Erradicación del Trabajo Infantil .....</b>	<b>111</b>
 <b>El Diálogo Social y el Tripartismo en Argentina (2003-2010)</b>	
<b>Conclusiones Generales y Agendas Pendientes .....</b>	<b>135</b>





## PRÓLOGO

Desde la perspectiva de la Organización Internacional del Trabajo, la transversabilidad del diálogo social resulta imprescindible para poder desarrollar los ejes esenciales de su Programa de Trabajo Decente, es decir, promover empleos de calidad, un sistema de protección social más extenso e inclusivo y garantizar el respeto por las normas fundamentales del trabajo. En este sentido, el diálogo social es tanto un objetivo en sí mismo, como un mecanismo necesario para buscar consensos entre los actores sociales y el Gobierno.

La *Declaración de Filadelfia*, que desde 1946 pasó a formar parte de la *Constitución* de 1919 que rige a la OIT, destaca la importancia de la cooperación entre empleadores y trabajadores para mejorar la eficiencia en la elaboración y aplicación de medidas sociales y económicas. Cimiento de esta manera las bases de lo que tiempo después vino a justificar y a dar legitimidad al diálogo social, si bien todavía habría que esperar un tiempo para que el uso del término “diálogo social” se generalizara.

En el año 2002, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la *Resolución relativa al tripartismo y el diálogo social*, mediante la cual la OIT reafirma que las organizaciones legítimas, independientes y democráticas de trabajadores y empleadores, que participan en el diálogo y la negociación colectiva, aportan una tradición de paz social basada en negociaciones libres y en la conciliación de intereses conflictivos. De este modo, el diálogo social pasa a configurar un elemento central de las sociedades democráticas.

En el año 2008, la *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa* puso de relieve que en un contexto mundial de interdependencia y complejidad crecientes, así como de internacionalización de la producción, el diálogo social y la práctica del tripartismo entre los gobiernos y las organizaciones representativas de trabajadores y de empleadores –tanto en el plano nacional como en el internacional– resultan aún más pertinentes para lograr soluciones y fortalecer la cohesión social y el Estado de derecho.

Por fin, en el año 2009, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó por unanimidad el acuerdo titulado «*Para recuperarse de la crisis: un Pacto Mundial para el Empleo*», que hace referencia a la

necesidad, en tiempos de mayor tensión social, de potenciar el respeto y la utilización de los mecanismos de diálogo social para el diseño de políticas adaptadas a las prioridades nacionales y para llevar adelante una recuperación sostenible.

El reconocimiento de la legitimidad del diálogo social y de su puesta en práctica es particularmente relevante en América Latina, una región con una larga tradición de autoritarismo que, desde luego, hubo de permear el modo como se conformó y desarrolló el entramado de las relaciones laborales en nuestros países.

Un modelo democrático de relaciones laborales parte de reconocer como actores a los sujetos privados, quienes aun desprovistos del imperio propio del poder público reconocido, poseen un ámbito de actuación, un poder en el sentido jurídico del término, para participar en el diseño y el seguimiento de la gestión de las políticas públicas vinculadas con el trabajo y su protección o, lo que es igual, para constituirse como sujetos o actores del diálogo y de la concertación social. Fortalecer el diálogo social es la mayor garantía para consolidarlo y para que sea reconocido por toda la sociedad como la verdadera llave para acompañar las políticas y medidas que persigan una mayor justicia social.

El presente Estudio analiza desde la óptica del autor el desarrollo del diálogo social en Argentina en los últimos años y los desafíos que se presentan de cara al futuro. Resalta la importancia del fortalecimiento de los actores sociales, para consolidar instancias de diálogo social eficaces y dinámicas, que permitieron, entre otros logros, un notable incremento en el número de negociaciones colectivas acordadas, la extensión del diálogo social –“federalización” en términos del autor–, tal como sucedió con la creación de comisiones provinciales para la erradicación del trabajo infantil, y la creación de comisiones tripartitas para desarrollar la capacitación y la igualdad de oportunidades.

Marcelo Castro Fox  
Director de la Oficina de País de la OIT para la Argentina

## **CAPÍTULO 1**

**UN CAMBIO DE PARADIGMA: ESTADO, SINDICATOS,  
EMPRESARIOS Y DIÁLOGO SOCIAL, ARGENTINA  
(2003-2010) EN PERSPECTIVA COMPARADA**



A partir del año 2003 la Argentina vivió un giro fundamental e histórico en la dinámica de sus relaciones laborales. El Diálogo Social entre Estado y actores sociales constituye un eje central de ese cambio. Institutos esenciales para el Diálogo Social fueron refundados o diseñados y adquirieron un vigor literalmente impensable una década atrás. La Negociación Colectiva por salarios y condiciones de trabajo entre empresarios y trabajadores, el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, y la Comisión Nacional de Trabajo Agrario se pusieron en marcha y revitalizaron después de largos años de inactividad y quietud. La Paritaria Nacional Docente, nueva instancia en que los sindicatos nacionales docentes y el Estado acuerdan pautas nacionales de salarios y política educativa, se creó en 2007. Las mesas tripartitas de Formación Profesional comenzaron a funcionar en sectores clave. En todos estos casos, Estado, sindicatos y empresarios negociaron salarios y condiciones laborales que tuvieron alcance nacional y repercuten fuertemente en la economía y en la vida de la población trabajadora. Además, se pusieron en marcha otros foros relevantes que hacen a la igualdad social como la Comisión para el Trabajo con Igualdad de Oportunidades (CTIO) y a la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI).

La refundación y/o creación de esas instancias tripartitas en Argentina fueron parte de un proceso más amplio en América Latina en el que las organizaciones sociales adquirieron mayor peso político de la mano de nuevos gobiernos que tuvieron una impronta nacional-popular y de centro-izquierda, con una fuerte preocupación por la desigualdad y la redistribución. Sin embargo, en la Argentina el Diálogo Social adquirió un vigor particular que sólo puede entenderse teniendo en cuenta un factor clave: el impulso que dieron los gobiernos de los presidentes Néstor y Cristina Kirchner a través de una política económica que priorizó el crecimiento económico, la reindustrialización y la generación de empleo en la economía real —y por lo tanto, sentó las bases para que los actores productivos, fortalecidos, discutan su rol y retribuciones en el nuevo escenario— y en particular, a través de la acción decisiva del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social como agente instaurador y coordinador de las diferentes instancias del Diálogo. El presente trabajo pretende dar un panorama general, empírico y objetivo de este cambio de paradigma en las relaciones laborales en la Argentina. “Objetivo”, no porque el autor se mantenga neutral sobre el carácter de esta nueva etapa. Al contrario, pensamos que esta refundación de las relaciones laborales y del tripartismo en Argentina constituye un paso esencial

en la construcción de un país más justo, solidario y civilizado, y un avance notable en cuanto a la calidad institucional. Su carácter objetivo se funda, más bien, en su forma de abordaje y descripción de la nueva realidad en base a múltiples datos nacionales y comparativos, que dan cuenta del volumen de crecimiento del Diálogo Social, sitúan el tripartismo en la Argentina en relación a experiencias similares en países emergentes —especialmente en América Latina— y a la historia argentina, en particular, en la década del '90.

El tripartismo es parte de los textos fundacionales de la OIT, base de su función normativa y uno de sus cuatro objetivos estratégicos. Es concebido como una modalidad participativa de cooperación que se da entre partes autónomas que, sin perder su identidad ni su independencia, “comparten soberanías con el propósito de alcanzar objetivos comunes y particulares.” (OIT 2007: 11). Así, para la OIT el Diálogo Social comprende “todo tipo de negociaciones y consultas o, simplemente, el mero intercambio de información entre los representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, sobre cuestiones relativas a las políticas económicas y sociales” (OIT 2007: 12). Así, siguiendo la definición de la OIT y en aras de situar los alcances de nuestro trabajo empírico, este estudio incluye bajo el concepto de Diálogo Social:

a- Los foros nacionales tripartitos que incluyan representación de Estado, empresarios y sindicatos, y constituyan ámbitos de concertación de políticas públicas y socio-económicas generales.

b- La Negociación Colectiva de salarios y condiciones de trabajo entre sindicatos y empresarios, o entre Estado empleador y sindicatos, en sus diferentes ámbitos y dentro de las leyes estatales respectivas.<sup>1</sup>

Es preciso notar que son objeto de nuestro análisis los mecanismos de concertación social y negociación salarial *con un grado mínimo de institucionalización*, es decir que tienen cierta recurrencia y estabilidad. Los pactos puntuales o *ad hoc* entre Estado, organizaciones empresarias y de trabajadores pueden ser mencionados en el texto pero no son objetivo de análisis primordial.

El Diálogo Social tiene para la OIT, entonces, tres intensidades básicas: información, consulta y negociación. Las tres han estado presentes en el resurgir del tripartismo en la Argentina desde el año 2003 de una manera que no tiene precedentes desde la recuperación democrática en 1983. Efectivamente, los años '80 y '90 del siglo pasado no fueron los más propicios para el Diálogo Social en Argentina y en América Latina. En los años 80 los imperativos de la transición democrática y la lucha efectiva contra los autoritarismos llevaron a los acuerdos socio-políticos —cuando los hubo— a priorizar el consenso sobre las grandes reglas ordenadoras del juego político, como por ejemplo las constituciones y los sistemas electorales. La ausencia de políticas económicas y sociales, y más aún, de cualquier atisbo de instancia redistributiva, en los acuerdos o pactos de cambio de régimen en la década del '80, fue el precio que las fuerzas democráticas pagaron en aras de asegurar la consolidación de la democracia en un marco de emergencia económica.

---

1. Para una visión reciente desde la Ciencia Política y las Relaciones Laborales donde la concertación entre el Estado y los actores socio-económicos es definida en estos dos niveles, ver Martín y Thelen (2009: 3)

Asimismo, la expansión de las políticas neoliberales en los años '90 no fue el terreno más adecuado para la proliferación del Diálogo Social. La imposición de ajustes monetarios y fiscales, la apertura económica irrestricta y las privatizaciones tuvieron las más de las veces carácter unilateral, y fue escasa la consulta con los actores sociales. En efecto, la desindustrialización y el desempleo pusieron a los sindicatos —y muchas veces a los empresarios— a la defensiva, más preocupados por buscar formas de supervivencia que horizontes de diálogo común. Aun cuando, en el marco de la amplia definición de Diálogo Social de la OIT dada más arriba, se registraran algunas instancias relevantes en una serie de países (ver OIT 2007: 18-21)<sup>2</sup> de América Latina a lo largo de los años '90, el tripartismo se dificultó en un escenario donde dominaron los actores financieros internacionalizados y el unilateralismo.<sup>3</sup> En suma, en los años '80 y '90 los imperativos de la transición democrática y la irrupción neoliberal pusieron límites serios al Diálogo Social.<sup>4</sup>

Fue a partir de la década del 2000, en el contexto de las crisis de las políticas neoliberales y el ascenso de nuevos gobiernos populares y progresistas en la región, que las oportunidades para la confluencia de gobierno y actores se ampliaron. No obstante, como se verá en el análisis del caso argentino, contextos internacionales más propicios no son suficientes para la ampliación del Diálogo Social efectivo. La política económica de los Estados, el rol del gobierno potenciando institucional y políticamente las instancias tripartitas, y las alianzas sociales son fundamentales para explicar la revitalización del tripartismo. No es casualidad que Argentina, Brasil y Uruguay, los tres países en los que los nuevos gobiernos mantuvieron la alianza más sólida con el movimiento sindical, fueron testigos del resurgimiento más extendido y efectivo del tripartismo en la región. Otros casos, como México, Chile, o Venezuela, donde la relación de los sindicatos con el partido de gobierno es menos fluida, el Diálogo Social tuvo menos desarrollo efectivo.

Así, una serie de instancias tripartitas comenzó a poblar el paisaje económico/laboral de la región a partir de los años 2000, entre ellas el Consejo Económico y Social (CDES) y el Foro Nacional del Trabajo (FNT) en Brasil, el Consejo del Salario Mínimo en Argentina (CSMVM), el Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos (CDSP) en México, el Consejo Nacional de Trabajo y la Promoción del Empleo (CNTPE) en Perú, y el Consejo Superior Rural (CSR) y Consejo Bipartito Público (CBP) en Uruguay. Estas instancias fueron importantes en la promoción del Diálogo Social en estos países. Sin embargo, este trabajo destaca una peculiaridad central del caso argentino.

En efecto, como se analizará en el Capítulo 2, la mayoría de las instancias superiores o nacionales de tripartismo que han proliferado en la región, como el CDES y el FNT en Brasil, o el CDSP en México, tienen un carácter consultivo en el ámbito del Poder Ejecutivo, o, como en el caso del FNT brasileño, estuvieron restringidas a preparar proyectos de reforma laboral para que analice el Congreso. Por su naturaleza, son

---

2. Así, aún en el marco de la irrupción neoliberal se registraron instancias de tripartismo en América Latina tales como los Pactos de la Solidaridad (1982) y Estabilidad en México (1992), el Acuerdo Marco en Argentina (1994) y el Diálogo Nacional en Bolivia (1996).

3. Ver A. Cardoso (2004: 45-53).

4. Como sostiene Cardoso (2004: 53) en un trabajo para la OIT, "En los '80 la consulta social tuvo un carácter retórico las más de las veces, una forma de legitimar los fallidos planes diseñados por el Estado. Los '90 lanzaron una forma de formulación de políticas públicas neoliberal unilateral".



ámbitos de consulta e información más que de negociación real de políticas redistributivas y de ingresos que afectan a los actores económicos y a la macroeconomía en general. En Argentina, en cambio, las principales instancias de tripartismo nacionales reinstauradas o diseñadas desde el año 2003 mencionadas más arriba —la Negociación Colectiva sectorial y de actividad, el Consejo del Salario Mínimo, la Comisión Nacional de Trabajo Agrario y la Paritaria Nacional Docente— tienen dos características principales:

1. Su amplio nivel de cobertura y su relevancia como políticas públicas que afectan condiciones salariales y laborales e inciden en la vida económica de millones de trabajadores e instancias decisoras de la vida nacional.
2. Su contribución efectiva a las mejoras sostenidas en niveles de ingresos y beneficios sociales de amplios sectores de la clase trabajadora.

Estos dos rasgos centrales del tripartismo —su nivel de cobertura normativa y relevancia en la macroeconomía, y sus resultados en términos de inclusión social en el período 2003-2010— constituyen la característica singular del caso argentino. En otras palabras, el tripartismo en la Argentina no es solamente simbólico, consultivo o informativo. No oficia únicamente como un simple reconocimiento de las legitimidades de los distintos actores, sino que además incide en la vida económica diaria de los argentinos y afecta importantes variables económicas. Hay que destacar también que, más allá de la caída del neoliberalismo y el ascenso de nuevos gobiernos populares, y el rol del Estado y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en la etapa actual, la Argentina cuenta con una historia de fortaleza de actores sociales y de experiencias de tripartismo que constituyeron un terreno fértil para su resurgimiento pos 2003. Si bien nunca en la historia argentina moderna las experiencias de Diálogo Social entre Estado, sindicatos y empresarios sin proscripciones fueron tan amplias y sostenidas como en el período contemporáneo, la Negociación Colectiva por rama y las instituciones laborales instauradas desde los gobiernos peronistas de posguerra, la creación del Consejo de Salario Mínimo a mediados de los años '60, y las breves pero importantes experiencias de Pacto Social y Negociación Colectiva generalizada en 1973-75 y 1988-89 son parte de una tradición que sin duda abonó la consolidación del Diálogo Social en los últimos años.<sup>5</sup>

El Capítulo 2 pone al Diálogo Social y a la Negociación Colectiva en la Argentina de los últimos años en perspectiva histórica y comparada. Se analiza la evolución del tripartismo en Argentina desde el 2003 en el contexto latinoamericano, y se brindan datos comparados del mercado de trabajo en las economías más grandes y diversificadas de la región (Argentina, México, Brasil y Chile). En la comparación se destacan los siguientes puntos:

a) En cuanto a nivel de cobertura de la Negociación Colectiva, Argentina encabeza la región, con alrededor del 55% de los asalariados privados bajo algún convenio colectivo y alrededor del 90% si se trata de los trabajadores registrados.

5. Para un resumen de las tradiciones de Diálogo Social en Argentina ver Cappelletti (2005). Como se sostiene en este trabajo "El Sistema de Relaciones Laborales en Argentina es reconocidamente 'negocial' desde su impronta fundacional en los cuarenta" (p. 3).

b) En Argentina, a diferencia del resto de América Latina, salvo Uruguay, la amplia mayoría de trabajadores se encuentra cubierto por convenios colectivos de actividad económica o sectorial, mientras que en otros países predominan instancias inferiores, como la municipal (Brasil) o la de empresa (Chile, México y Perú).

c) En Argentina la cantidad de convenios colectivos de trabajo desde el año 2002 ha aumentado más del 500% –el segundo país de la región es Brasil–, donde los contratos colectivos aumentaron en un 106% en el mandato del Presidente Lula.

d) Las tres instancias fundamentales de fijación de salario mínimos nacionales en Argentina (trabajadores urbanos, rurales y docentes) son tripartitas y están sometidas a deliberación entre el Estado y los representantes del trabajo y el empresariado en instituciones constituidas a tal efecto todos los años, lo que no ocurre en ningún otro país de la región, con la excepción de Uruguay en el caso de trabajadores urbanos y rurales.

El Capítulo 3 repasa más detalladamente la evolución de la Negociación Colectiva desde el año 2003. Se remarca que la vitalidad de la misma no se ubica solamente en la recuperación de los convenios de actividad, sino que también se refleja en un gran dinamismo de la negociación por empresa. Se miden los niveles de centralización en la negociación tanto del lado empresario como del lado sindical para mostrar que, aun en el marco del predominio de la negociación por rama, existe una importante variedad de agentes negociadores como por ejemplo cámaras empresarias, empresas, sindicatos nacionales y sindicatos locales. En otras palabras, la Negociación Colectiva en Argentina, lejos de estar “congelada” en los grandes convenios que más se publicitan en los medios periodísticos, muestra una multiplicidad y riqueza que permite, en el marco de los grandes pisos que marcan los convenios sectoriales y el salario mínimo negociado a nivel nacional, atender las necesidades de sectores y localidades, trabajadores y empresas específicas. Finalmente, este Capítulo reseña la evolución de los salarios reales en los principales convenios colectivos de trabajo para evaluar los resultados de la negociación tripartita en la Argentina. Los datos muestran que la Negociación Colectiva y el tripartismo han servido para una notable recuperación en el poder adquisitivo del salario en los principales sectores de la economía.

El Capítulo 4 describe la evolución del Consejo del Salario Mínimo, Vital y Móvil (CSMVM), y de la Comisión Nacional de Trabajo Agrario (CNTA) desde el año 2003. Después de haber estado sin funcionar durante la década de los '90, el CSMVM se reinstauró en el 2004 y se convirtió en una instancia fundamental de negociación tripartita todos los años. Se detalla la dinámica de las negociaciones, los alineamientos de los actores y los resultados del funcionamiento del CSMVM en lo que hace a la evolución del salario mínimo ajustado por inflación desde el 2003. Asimismo, se estudia el funcionamiento de la CNTA, la variedad de sus medidas y resoluciones, y la particular relación entre los actores sociales y el Estado en esa instancia.

El Capítulo 5 examina la génesis y estructuración de la Paritaria Nacional Docente (PND) desde el año 2005. Describe la evolución del instrumento y el impacto de la recentralización de las relaciones laborales en un sector muy castigado y fragmentado en los años del neoliberalismo. En el período 2003-2010 los salarios reales docentes aumentaron constantemente, y la conflictividad laboral do-

cente a nivel país (es decir las huelgas nacionales en el sector) casi desapareció. La conflictividad laboral docente provincial disminuyó en menor medida, ya que se trata de un sector históricamente combativo en el que la institucionalización de las relaciones laborales docentes presenta una gran variedad a nivel provincial. Sin embargo, la PND, aún cuando es temprano para sacar conclusiones definitivas ya que se instrumentó en el 2008, parece reflejar dos tendencias: una recuperación salarial más pronunciada en las provincias pobres (y financiadas por los mecanismos que ponen en práctica la Ley de Financiamiento Educativo y la PND) y una disminución del conflicto laboral en el sector. En definitiva la emergencia de la PND constituye una innovación fundamental que ordena e institucionaliza las relaciones laborales en la actividad de enseñanza, asegura un mínimo de salario docente nacional e instaura un *parámetro* de aumento que constituye una señal poderosa para respaldar la acción sindical en todas las provincias, aun en aquellas que el Estado no financia directamente.

Finalmente, el Capítulo 6 analiza la evolución de las comisiones tripartitas de Formación Profesional, de Igualdad de Oportunidades, y de Erradicación del Trabajo Infantil. Estas comisiones han logrado un desarrollo diferencial de sus respectivos temas a partir del trabajo conjunto entre Estado, sindicatos y empresarios.

En suma, la recuperación del Diálogo Social desde el 2003 ubica a la Argentina a la vanguardia de América Latina y de los países emergentes en cuanto a amplitud del tripartismo, efectividad e incidencia en la vida diaria de una amplia masa de trabajadores y trabajadoras. La Negociación Colectiva, especialmente de actividad, el Consejo del Salario Mínimo, la Comisión Nacional de Trabajo Agrario y la Paritaria Nacional Docente son ejes fundamentales de la reinstauración del Diálogo Social y la negociación salarial extendida en Argentina. A esto se debe agregar que Argentina y Uruguay son los únicos países de América Latina que cuentan con un sistema de Negociación Colectiva de alcance nacional que involucra a los trabajadores y sindicatos de la Administración Pública del Estado federal. Finalmente, las conclusiones señalan los caminos para tratar las agendas pendientes del Diálogo Social en Argentina: la creación de un Consejo Económico y Social que abarque todos los sectores relevantes de la economía nacional para discutir grandes líneas estratégicas, la extensión de los objetos de los acuerdos que traten las particulares condiciones sociales y económicas y de competitividad de los diferentes sectores mas allá de la negociación salarial, y la necesidad de “federalizar” el Diálogo Social, es decir fomentar las instancias tripartitas a nivel provincial

## **CAPÍTULO 2**

### **DIÁLOGO SOCIAL Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA: ARGENTINA 2003-2010 EN PERSPECTIVA LATINOAMERICANA Y MUNDIAL**



## Introducción

Como se mencionó en el Capítulo 1, en el nuevo siglo, América Latina comenzó a vivir un ambiente más propicio para la concertación entre actores sociales. En la mayoría de los países, especialmente en América del Sur, surgieron nuevos gobiernos progresistas que repudiaron la década neoliberal y su lógica de imposición unilateral de medidas de ajuste económico, como las privatizaciones, apertura comercial y desregulación laboral. En muchos casos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Uruguay), los nuevos gobiernos progresistas tuvieron el apoyo explícito de movimientos sindicales con una larga tradición en esos países. No obstante, la década del '90 había dejado su huella en términos de debilitamiento de actores –particularmente laborales-, desindustrialización, informalidad y desempleo. Asimismo, la potencia y el lugar del movimiento sindical en la coalición de gobierno, y la relación con los empresarios, obviamente varió de país en país. En consecuencia, no fue fácil la rearticulación entre los actores sociales y el Estado en las distintas arenas de la concertación.

El capítulo realiza, en primer lugar, un resumen del estado del tripartismo en diferentes países latinoamericanos para compararlo con la trayectoria argentina. La segunda parte del capítulo sitúa los distintos ámbitos de Diálogo Social y concertación salarial en Argentina en perspectiva comparada en el contexto de América Latina, y en relación a los países desarrollados y al resto de los emergentes. ¿Cómo se ubica Argentina en relación al tripartismo en general, y a la negociación salarial de trabajadores privados, docentes, estatales y rurales en particular? Veremos que Argentina cuenta con instancias de negociación salarial nacional o agregada que no existen en el resto del continente. A diferencia de Brasil, sin embargo, carece de una instancia superior o Consejo de Desarrollo Económico y Social, donde los actores sociales y el Estado puedan formular estrategias de política económica y social. Posteriormente se compara la Negociación Colectiva en el sector privado en términos de su cobertura, ampliación y evolución en la última década en las economías más grandes y diversificadas de América Latina: Argentina, Brasil, Chile y México. Para concluir se señala la novedad del funcionamiento del tripartismo en el período 2003-2010 en relación a etapas anteriores de la Negociación Colectiva.

## **Diálogo Social: Sindicatos, Empresarios y Concertación Político-Social y Salarial en América Latina en la década del 2000**

### **UN PANORAMA GENERAL**

Esta sección brinda un panorama necesariamente breve y resumido sobre la situación del Diálogo Social en México, Brasil, Chile y Uruguay desde la década del 2000, para después situar el caso argentino en perspectiva comparada.

#### **BRASIL**

En Brasil el Diálogo Social fue revitalizado a partir de la llegada de Lula al gobierno en el año 2003. Ciertamente que Lula mantuvo en buena medida la política macroeconómica heredada del neoliberalismo, es decir una política monetaria ortodoxa, tasas de interés altas, una tasa de cambio relativamente fuerte frente al dólar y al peso argentino, y un cumplimiento al pie de la letra de los compromisos con las instituciones e inversores financieros internacionales. El correlato de esta estrategia fue una inflación relativamente baja y sectores productivos y transables (especialmente empresas medianas y pequeñas) a la defensiva, perjudicados por el Real fuerte. Sin embargo también hubo rupturas importantes con las recetas de los años 90. Se detuvieron todos los proyectos de privatización y el Estado adquirió mayor decisión en las empresas públicas como Petrobras y en algunas gigantes industriales privatizadas como Embraer y Vale donde el Estado conservó participación y/o influencia. El PAC (Plan de Aceleración de Crecimiento) implicó importantes inversiones estatales en infraestructura. El BNDES reforzó enormemente su capacidad crediticia y apoyó la internacionalización de empresas locales. En el plano social el gobierno avanzó con una política sostenida de aumento del salario mínimo, que, aunque por la vía administrativa y no tripartita, resultó en una mejora real en el ingreso de los sectores más postergados de la población. Finalmente, expandió las políticas de ingresos mínimos a los pobres mediante un masivo programa social, el Bolsa de Familia.<sup>6</sup>

Estas últimas iniciativas cimentaron una relación estrecha con el sindicalismo, especialmente el aliado histórico CUT, y sentaron las bases para una renovación del Diálogo Social. Líderes de la CUT y otros sindicatos fueron designados al frente del Ministerio de Trabajo y Empleo, y en otros organismos del Estado. Las instancias de Diálogo Social más importantes fueron el Foro Nacional de Trabajo (FNT) y el lanzamiento del Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES). El FNT fue un ámbito tripartito, integrado por los principales sindicatos, empresarios y el Estado que se puso como objetivo “democratizar” la legislación laboral y sindical brasilera. En particular, se propuso modificar el reconocimiento estatal de los sindicatos, reformar el “sindicato único” y la diversificación de los mismos en numerosas categorías profesionales, el impuesto sindical compulsivo, reconocer plenamente las centrales sindicales a nivel nacional e instaurar la organización sindical en la empresa. El FNT llegó a acordar un proyecto de

---

6. Ver Andrade Baltar *et al.* (2010) y Bianchi y Braga (2005).

reforma sobre estos ejes que fue enviado al Congreso. Pero rápidamente surgieron discrepancias. Los sindicatos más ligados al viejo modelo criticaron el fin del impuesto compulsivo y rechazaron la modificación de las categorías profesionales y el socavamiento del principio de “unidad sindical.”<sup>7</sup> Incluso dentro de la CUT surgieron sectores que argumentaron que, aun teniendo en cuenta la debilidad del sindicalismo brasileño (el 60% de los sindicatos no está afiliado a una central nacional), no era conveniente terminar con el impuesto sindical compulsivo. Si bien el paquete del FNT no fue aprobado por el Congreso, sí se aprobó una reforma más limitada, que reconoce las centrales sindicales nacionales, las financia con parte del impuesto sindical y les da más poder para incidir en la Negociación Colectiva cuando los sindicatos locales no están presentes en determinadas empresas o actividades.<sup>8</sup>

La innovación más importante del gobierno de Lula en cuanto al Diálogo Social fue sin duda la creación del CDES que cuenta con representación del Estado, sindicatos, movimientos sociales, ONGs y otros representantes de la sociedad civil. Por una parte, el Consejo tiene una fuerte presencia e impronta del sector empresarial. Los empresarios tienen un 50% de la representación, dominada por la elite industrial paulista. Los sindicatos se llevan un tercio de la representación y el resto son ONGs y personalidades del mundo intelectual. El CDES no tiene una participación decisiva en la formulación o discusión de políticas públicas concretas y mucho menos incide en cuestiones distributivas. Sin embargo ha sido importante para legitimar algunas políticas importantes de la administración de Lula, por ejemplo la expansión de Petrobras y su control sobre las reservas descubiertas o el desarrollo de los biocombustibles. Finalmente, en cuanto al desarrollo de la Negociación Colectiva en el sector privado, como se detalla más abajo, el gobierno de Lula fue testigo de una creciente firma de convenios colectivos. Sin embargo, en Brasil la variedad de sindicatos “profesionales” al interior de los sectores productivos y su debilidad más allá de su jurisdicción natural, el municipio, dificultan cualquier tipo de Negociación Colectiva agregada.

En suma, si bien el tripartismo y el Diálogo Social a través de representantes sociales, especialmente vía CDES y en los ministerios,<sup>9</sup> aumentó notablemente bajo el gobierno de Lula, su incidencia en la macroeconomía y en la puja distributiva fue menor. Como sostienen Cardoso y Gindin (2009: 49) en un trabajo para la OIT, en Brasil “el Diálogo Social jugó un rol importante, *aunque a veces más simbólico que práctico*, en los últimos cinco o seis años.”<sup>10</sup>

## MÉXICO

En México el fin del control del sistema político por parte del PRI y la alternancia política a partir del año 2000 sembraron la esperanza de una mayor democratización y activación genuina del mundo sindical. Sin embargo, las expectativas se vieron rápidamente defraudadas. Por una parte, el ascenso

7. Estos sindicatos, más a ligados a la estructura corporativa histórica, formaron una nueva central llamada Nueva Central de Trabajadores (NCST)

8. Ver Radermacher y Melleiro (2007: 133) y Cardoso y Gindin (2009).

9. Por ejemplo el Consejo Nacional de Salud o el Consejo de Seguridad Alimentaria que operan en la dirección del Ministerio de Salud y como órgano consultivo de la presidencia respectivamente.

10. La cursiva es nuestra.



del PAN significó literalmente la consolidación de gobiernos pro-empresarios. José Carlos María Abascal Carranza (un social-conservador, ex presidente de COPARMEX, la asociación de empleadores más importante de México) fue designado Ministro de Trabajo por el nuevo presidente Fox en el año 2000, y según Bensusán y Cook (2003: 249), “llenó el Ministerio de Trabajo con representantes del sector empresario.”<sup>11</sup> La llegada del empresariado a las distintas esferas de gobierno prosiguió con la administración de Calderón a partir de 2006. Así, a diferencia de Brasil y Argentina en los la década del 2000, el acceso directo de los hombres de negocios a las instancias de decisión política y al gobierno quitó incentivos para que los empresarios se despeguen de las fórmulas unilaterales en la concepción de la política pública y de ingresos vigentes durante el neoliberalismo.

Los nuevos gobiernos del PAN rápidamente aceptaron de buena gana el tradicional sistema sindical dominado por el PRI, signado por el control y desmovilización de los trabajadores, en pos de avanzar con su agenda de liberalización y privatizaciones. Como señalan Cardoso y Gindin (2009), el partido que supuestamente iba a combatir el sistema de control sindical estatal lo sostuvo, lo que dificultó la emergencia de un Diálogo Social fecundo. La estructuración de un sindicalismo controlado por el Estado y generalmente pro-empresario se dio históricamente en México, en dos planos principales. Por un lado las Cortes Nacionales de Conciliación y Arbitraje, órganos tripartitos dependientes del Poder Ejecutivo que en el plano federal y estadual deciden sobre la representación sindical unitaria por empresa, y la validez de la huelgas y las negociaciones colectivas —y fallan abrumadoramente en favor de empresarios y sindicatos oficiales de la CTM (Confederación de Trabajadores de México) y el CT (Congreso del Trabajo). Por otro lado los llamados “contratos de protección”, es decir, los convenios colectivos hechos a la medida empresaria y arreglados por sindicatos sin ninguna representación (ver más adelante la sección sobre Negociación Colectiva comparada). En su debut, el gobierno de Fox, declaró vía la Corte de Conciliación y Arbitraje nacional, “inexistente” una gran huelga de los trabajadores del azúcar. Como apuntan Román y Arregui (2006: 97) un mayor número de huelgas han sido desautorizadas desde el año 2000 que bajo cualquier período anterior, y tanto en las Cortes de Arbitraje como en la Comisión de Salario Mínimo, los representantes del gobierno votaron con el sector empresario aún con mayor frecuencia que en gobiernos previos.

Bajo el gobierno de Fox se lanzaron, sin embargo, los Consejos para el Diálogo con los Sectores Productivos. Como novedad, en estos Consejos, destinados a formular políticas sectoriales, participan sindicatos no priistas como la UNT (Unión Nacional de Trabajadores) y la FNSI (la federación de sindicatos de empresa de Monterrey). No obstante, como sostiene Bensusán y Cook (2003) la presencia de los empleadores como representantes del gobierno y de la FNSI, de inclinaciones pro-empresariales, sobre-representa al capital en los Consejos, dificultando un Diálogo Social verdadero.

Hacia finales del gobierno de Fox y comienzos de la administración Calderón (2006) el paisaje sindical mexicano se vio conmovido por algunos hechos salientes. Primero, la rebelión salarial del sindicato docente de Oaxaca —que fue abandonado por el poderoso sindicato nacional de docentes— culminó

---

11. En palabras de Bensusán y Cook (2003: 251) “El nuevo gobierno de México no es tanto un gobierno del PAN como un gobierno de los empleadores”.

en una dura represión por parte del gobierno del PRI local que fue avalada por el entrante gobierno panista de Calderón. Segundo, Ramón Gómez Urrutia, líder del sindicato minero que luchó contra la subcontratación y la flexibilización laboral —y pretendía la presidencia oficialista del Congreso del Trabajo— fue removido mediante las viejas prácticas en un esfuerzo conjunto de la Secretaría de Trabajo, las empresas y la CTM (Blanke: 2007: 114).

En suma, el hecho de que los sindicatos en México, al decir de Blanke (2007) “han sido desplazados a un rol marginal como actores políticos y organizaciones sociales” dificulta enormemente la emergencia de un Diálogo Social genuino. Los sindicatos nacionales más nuevos que abandonaron las tradicionales organizaciones del PRI como la UNT, fundada por los trabajadores telefónicos y de la seguridad social a fines de los años 90, han intentado un frente por la mayor autonomía sindical que ha rechazado desplazamientos como el de Gómez Urrutia, y ha propuesto reformas a la legislación laboral. Pero tanto la UNT, como el sindicato electricista SUTERM, que llevó una exitosa lucha contra las privatizaciones en el sector, son esfuerzos confinados a sectores específicos, que no han afectado mayormente la situación general de subordinación sindical y se han visto debilitados por sus propias disidencias internas.

## CHILE

En Chile, como en México, el Diálogo Social genuino entre empresarios y sindicatos se ve dificultado por la situación de debilidad sindical heredada de gobiernos neoliberales con un fuerte componente autoritario. En el caso chileno, las reformas neoliberales socavaron decisivamente al actor sindical tanto en el plano estructural como en el político-institucional. Por un lado, la desindustrialización y el ascenso de sectores productivos intensivos en recursos naturales y por lo tanto más competitivos, por ejemplo el pesquero, frutícola, y forestal, en el contexto de una apertura irrestricta, dificultaron la organización sindical. En efecto, estos sectores carecen de una tradición sindical importante y son difíciles de organizar laboralmente dada la incidencia del trabajo estacional y la dispersión espacial de la fuerza laboral. En el plano institucional, la reforma laboral autoritaria limitó severamente el derecho de huelga mediante plazos administrativos y la autorización a los empresarios a contratar trabajadores de reemplazo durante los conflictos; recortó enormemente los costos de los despidos instaurando una flexibilización legal sobre las relaciones individuales de trabajo; prohibió la Negociación Colectiva agregada en un mayor nivel que la empresa; y facilitó enormemente la creación de sindicatos o simples asociaciones de trabajadores en la firma, debilitando notablemente el accionar sindical.<sup>12</sup>

En las últimas dos décadas los gobiernos de la Concertación (coalición de gobierno entre partidos de centro y centroizquierda que asumió en 1990), y sus sindicatos aliados buscaron revertir esta regulación laboral claramente anti-sindical vía sucesivas rondas de Diálogo Social. Sin embargo, sus resultados fueron magros. Un trabajo importante sobre el tripartismo en Chile después de 1990 se titula significativamente “El fracaso de la concertación social en el Chile democrático” (ver Frank

12. Sobre la desregulación laboral chilena bajo el neoliberalismo autoritario en perspectiva comparada ver Etchemendy (2004) y Cook (2007).

2004). Los empresarios utilizaron dos vías principales para frenar cualquier reforma genuina al sistema de relaciones laborales refundado por el autoritarismo. En primer lugar, su estrecha relación con los partidos de la derecha, especialmente la UDI, en el cual revisten muchos empresarios ligados al pinochetismo. Segundo, el sistema político heredado, con los senadores designados por Pinochet y un sistema electoral que sobre-representa claramente a los partidos de derecha, significó que ninguna reforma sin el consenso de la derecha política y los empresarios pudiera ser aprobada por el Congreso.

En efecto, la reforma de 1991-1992 bajo el primer gobierno de la transición reconoció las centrales sindicales nacionales, aumentó en alguna medida la protección sindical en casos de huelga y subió los límites a las indemnizaciones en caso de despido. Sin embargo, el sistema laboral heredado de la dictadura quedó intacto. Aun así, difícilmente esta reforma pueda constituir un ejemplo de Diálogo Social ya que a pesar de su contenido minimalista fue rechazada por los empresarios (Frank 2004: 79). Durante, el gobierno de Frei (1994-2000) todos los intentos de reforma laboral fueron sistemáticamente saboteados por la derecha en el Congreso. Hasta la actualidad, solo el gobierno de Lagos (2000-2004) logró una nueva reforma (luego de 18 meses de trabajosas negociaciones) que incrementó la protección a los trabajadores en caso de conflicto, fortaleció el derecho a la información sindical sobre el estado de la firma y extendió derechos laborales a los trabajadores temporarios —que siguen, no obstante, sin tener derecho a firmar contratos colectivos. Sin embargo, nuevamente no alteró en absoluto los principios de la regulación laboral neoliberal. Podría decirse entonces que la única instancia de Diálogo Social tripartito en el Chile democrático se dio con la creación del seguro de desempleo, negociado por la CUT y la CPC (la organización empresaria multi-actividad de cúpula), que instauró un sistema de cobertura con un límite de 12 meses con financiamiento del Estado, los empresarios y los propios trabajadores, y fue aprobada por el Congreso en 2001.

Así, el sistema de relaciones laborales en la redemocratización chilena se desarrolló bajo el signo de la debilidad sindical y la ausencia de Diálogo Social efectivo, dado tanto por la ausencia de una concertación social de cúpula —es decir, entre organizaciones nacionales empresariales y sindicales y Estado—, con resultados concretos (salvo en el caso del seguro por desempleo) como por la limitación de la Negociación Colectiva entre capital y trabajo, y su correlato de contención salarial, la atomización sindical y la baja cobertura, como se detalla más abajo.

## URUGUAY

El impacto de la oleada neoliberal también afectó el mercado de trabajo en Uruguay. Si en 1989 casi el total de los trabajadores en el sector privado formal estaban cubiertos por algún tipo de acuerdo colectivo, en el año 2000 esa proporción era del 27% (Rodríguez *et al.* 2001). En el marco de una fuerte reestructuración, descendió el empleo registrado —especialmente en el sector industrial y público— aumentó la informalidad, cayeron los salarios reales y aumentó el desempleo. Este contexto debilitaba a los sindicatos (la tasa de afiliación cayó casi 60% entre 1987 y 2003),<sup>13</sup> de modo que la frecuencia de la Negociación Colectiva se redujo en la primera parte de la nueva década.

---

13. Ver Alegre y Filgueira (2009).

A partir del 2005 se verifica un quiebre. Con la llegada al Poder Ejecutivo del Frente Amplio —una coalición de partidos de izquierda y centro-izquierda— se revierte la impronta liberal de las políticas implementadas, particularmente en el ámbito laboral. Si hasta 2005 Uruguay tenía escasa legislación sobre relaciones del trabajo (no había normas claras para el reconocimiento de sindicatos ni para la resolución de conflictos por parte del Estado ni demasiados incentivos legales a la Negociación Colectiva), en ese año se sanciona la Ley de Libertad Sindical (que facilita el desarrollo de la actividad y protege a los afiliados y a aquellos que están creando un sindicato contra actos anti-sindicales) y en el año 2006 el Decreto de Prevención de Conflictos (que legisla la intervención del Ministerio de Trabajo ante un pedido de alguna de las partes luego de una negociación infructuosa).

En un contexto de crecimiento económico, marcado por la recuperación del producto bruto y del empleo, y después de más de una década de inactividad, volvieron los Consejos de Salarios, órganos tripartitos (con tres miembros del Poder Ejecutivo, dos representantes del capital y dos del trabajo) de negociación salarial por sector de actividad.<sup>14</sup> Estas instancias de negociación fijan mínimos salariales por categoría, actualizan las remuneraciones y establecen condiciones de trabajo. Los Consejos ampliaron además su cobertura original, para incluir a trabajadores rurales y al sector del servicio doméstico (a partir de 2008). De este modo, se firman convenios a nivel sector que cubren a todos los trabajadores formales de la rama, más allá de que pueda haber luego una negociación por empresa —aunque ésta no puede disminuir los mínimos fijados por el Consejo del Salario. El Consejo Superior Rural, por su parte, está integrado por nueve representantes estatales, seis del sector trabajador y seis del sector empleador y se dedicó en primera instancia a definir las categorías de actividad correspondientes. Luego se propuso debatir y decidir sobre una política laboral integral para el sector; sin embargo, no se conocen más resultados que la conformación de los grupos de actividad (Mazzuchi 2009).

En marzo de 2005 se convocó también al Consejo Superior Tripartito como órgano máximo de coordinación de las relaciones laborales. Con nueve integrantes del Poder Ejecutivo y seis de las organizaciones más representativas de los empresarios y trabajadores, sus funciones principales son la modificación del salario mínimo y el estudio y decisión sobre temas de relaciones laborales en general. Sin embargo, luego de la primera tarea de crear los 20 grupos de actividad a convocar, no hubo otros resultados que no sean cuestiones referidas al funcionamiento de los Consejos de Salario. En ese mismo año se firmó el Acuerdo Marco para promover la Negociación Colectiva en el sector público, que se plasmó en la Ley 18.508 sancionada en 2009. Allí se creó el Consejo Superior de Negociación Colectiva, como órgano general (integrado por cuatro miembros del Poder Ejecutivo, un moderador del Ministerio de Trabajo y cinco delegados sindicales) encargado de estudiar y legislar sobre todos los aspectos de la función pública. Sin embargo, hasta la actualidad, este Consejo no hizo mucho más que establecer las pautas salariales. Además, en esa ley se establecieron diversas mesas de negociación por rama. Entre ellas, la de docentes, integrada por la Administración Nacional de Educación Pública y la Federación Uruguaya del Magisterio y los Trabajadores de Educación Primaria. No obstante, esta

14. Una de las primeras disputas en este ámbito fue por los niveles de negociación, con los empresarios pidiendo una mayor descentralización y los representantes de los trabajadores reclamando mayor agregación.

mesa no pudo lograr un acuerdo salarial para los trabajadores. En mayo de 2005 se firmó además el “Compromiso Nacional para el Empleo, los Ingresos y las Responsabilidades”, convocando a las organizaciones más representativas del capital y el trabajo para discutir ciertas cuestiones de políticas. Intentando ser un Consejo de Desarrollo Económico y Social este organismo ha tenido problemas para funcionar efectivamente y para convertirse en un ámbito real de discusión e implementación.

Como puede verse, Uruguay ha avanzado sustancialmente en la creación de instituciones de Diálogo Social y es, junto con Argentina, el país que cuenta con un mayor número de instancias agregadas o nacionales de discusión de salarios y de condiciones de trabajo. Sin embargo, tiene pendiente un mayor activismo en estos foros —especialmente en el Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público y en lo que hace al Consejo Superior Rural— de modo que incidan más directamente en las cuestiones macroeconómicas y de distribución del ingreso de su país.

## Comparación General

Como advertimos en la introducción, y siguiendo la denominación amplia de Diálogo Social propiciada por la OIT (Ver OIT 2007), en este capítulo incluimos bajo ese rótulo toda instancia de tripartismo que incluya 1) foros nacionales de concertación de políticas socio-económicas entre Estado y actores empresariales y sindicales; 2) Negociación Colectiva salarial entre Estado, sindicatos y/o empresarios. Es decir, repasamos las instancias de Diálogo Social y concertación salarial en las economías más grandes y diversificadas de América Latina ¿Existen Consejos de Desarrollo para la discusión de políticas estratégicas nacionales? ¿Cuáles son los mecanismos de tripartismo en políticas de ingresos nacionales?

El cuadro 2.1 resume la situación del Diálogo Social en sus dos facetas recién mencionadas.<sup>15</sup> Dos advertencias importantes, ya mencionadas en la Introducción: el cuadro y este trabajo se focalizan en instancias de Diálogo Social que son a) de nivel nacional<sup>16</sup> b) que tienen un mínimo de institucionalización, esto es, se cristalizan en prácticas, foros, regulaciones y ámbitos tripartitas que tienen cierta recurrencia y estabilidad. En el caso de los consejos de salario verificamos que haya una discusión *significativa* en el seno de los mismos.

15. Por supuesto, como se aclaró en la introducción, el Diálogo Social puede incluir otras instancias muy relevantes como pueden ser las comisiones tripartitas de Formación Profesional, Igualdad de Género y de Trabajo Infantil. En este capítulo, por una cuestión de espacio, y dada la referencia comparada nos limitamos a aquellas instancias salariales y de concertación de políticas macro-sociales —mientras que trataremos esas otras instancias en otro capítulo. También puede existir un nivel de concertación tripartita importante en otras áreas tal como el caso de la política de salud en Brasil.

16. Este punto es importante, ya que Brasil cuenta con distintas instancias de diálogo tripartito a nivel estadual, aunque no de negociación salarial.

CUADRO 2.1. PANORAMA DEL DIÁLOGO SOCIAL Y LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA SALARIAL INSTITUCIONALIZADOS  
PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA (2010)

	Consejo de Salario Mínimo Tripartito Nacional	Consejo de Salario Mínimo Tripartito Nacional (Sector Rural)	Consejo de Salario Docente Bipartito Nacional	Negociación Colectiva Sector Público Nacional	Negociación Colectiva Sector Privado (Nivel Primordial de Cobertura)	Consejo Económico y Social Nacional
<b>Argentina</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Actividad / Sectorial	No
<b>Uruguay</b>	Sí	No	No	Sí	Actividad / Sectorial	No
<b>Brasil</b>	No	No	No	No	Municipal	Sí
<b>México</b>	Sí	No	Sí	No	Empresa	Sí
<b>Perú</b>	Sí	No	No	No	Empresa	No
<b>Chile</b>	No	No	No	No	Empresa	No

Una vista al cuadro 2.1 sugiere que Argentina es el país en el que el Diálogo Social tiene mayor volumen y alcance en las diferentes esferas de nivel nacional en lo que hace a concertación de salarios. Efectivamente, en Argentina desde 2004 se reinstauró el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil en Argentina (CSMVM), que tiene representación tripartita dada por el Estado, las dos centrales sindicales nacionales y las asociaciones empresariales de los servicios, la industria y el sector agrario. Como se analiza en el Capítulo 4, el CSMVM se reúne todos los años para debatir y sancionar un salario mínimo válido para todos los asalariados fuera del sector agrario. En Brasil y Chile los procedimientos para establecer el salario mínimo son administrativos. México, Uruguay, y Perú a través de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI), el Consejo Superior Tripartito, y el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE) respectivamente, cuentan con una instancia similar que incluye representación empresarial y sindical, y fija un salario mínimo nacional.

Hay otras cuatro instancias de Diálogo Social entre sindicatos y Estado y/o empresarios de alcance nacional que son casi exclusivas de Argentina: Consejos Nacionales que negocian una política de ingreso mínimo en el salario agrario y docente, la Negociación Colectiva que alcanza a los trabajadores del sector público, y la Negociación Colectiva salarial en el ámbito privado, donde predomina la cobertura vía convenios que abarcan a todos los trabajadores de un mismo sector en el país. El único país que cuenta con instancias de este tipo es Uruguay en los casos de la negociación por sector y en el seno del Estado, y que, como mencionamos, están en proceso de institucionalización. En México la Secretaría de Educación Pública y el poderoso Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) fijan un porcentaje de aumento del salario del Personal Docente de Educación Básica. Se discuten también condiciones de trabajo y el presupuesto para la educación.

En el caso de Argentina, si bien cada instancia en particular involucra un tipo de representación empresarial o gremial, y cubre a un sub-grupo de trabajadores (agrarios, estatales, docentes, y sector privado), su vasto alcance en cada esfera es atípica en América Latina e involucra decenas de miles de trabajadores a nivel nacional.

La Comisión Nacional de Trabajo Agrario incluye a las cuatro organizaciones agrarias más importantes y al sindicato único de la actividad, su función es establecer un salario mínimo y establecer condiciones de trabajo para el sector, y es analizada en el Capítulo 4. Argentina, por otra parte, como señala Amalia Villarroel (2005) en su informe para la OIT sobre Negociación Colectiva en el sector público en la región,<sup>17</sup> era (hasta 2005 cuando se sumó Uruguay) el único país de América Latina que tenía una Negociación Colectiva de alcance nacional en el ámbito de los trabajadores de la administración pública federal. En efecto, el informe de dicha autora sitúa la legislación argentina a la vanguardia de la región en la materia: “La Negociación Colectiva es la herramienta más apta para contribuir a mejorar el desempeño de los recursos humanos del Estado, a fin de transformarlos en servidores más eficientes de la sociedad... por lo que consideramos indispensable contribuir a profundizar la tendencia ya expresada en el Convenio Colectivo de Trabajo vigente en la Administración Pública Nacional argentina, en lo que se refiere a los mecanismos de profesionalización y mejora de las condiciones de trabajo presentes en ella.” (Villarroel 2005: 13).

En el año 2006 se celebró un convenio nacional para los trabajadores de la administración pública federal que tuvo dos características centrales e innovadoras. En primer lugar involucró a los dos sindicatos más representativos del sector, Unión personal Civil de la Nación (UPCN) y ATE (Asociación de Trabajadores del Estado). En segundo lugar, incluyó pautas salariales para los trabajadores del sector. Desde el 2006 a la fecha se celebraron todos los años acuerdos salariales nacionales en el marco de esa convención colectiva, en los que intervinieron el Estado empleador y los dos gremios nacionales mayoritarios, ATE y UPCN.<sup>18</sup> En Brasil el derecho a la Negociación Colectiva está vedado a los servidores públicos nacionales y ni México ni Chile tienen sistemas de Negociación Colectiva nacionales para los trabajadores del estado federal —es más, Chile ni siquiera acepta la sindicalización de los trabajadores del sector público.

Una situación análoga existe con la Paritaria Nacional Docente. Instrumentada en 2008, la paritaria o Negociación Colectiva nacional docente, que involucra los cinco sindicatos o federaciones docentes nacionales más grandes y al gobierno nacional, implicó una decisiva recentralización de las relaciones laborales en el sector de la educación después de la fragmentación y el ajuste implementados en los años '90 (ver Capítulo 5). En dicha instancia, sindicatos nacionales y Estado discuten pautas salariales y condiciones laborales mínimas para todo el país. Ningún país latinoamericano excepto México

---

17. “El único país que ha celebrado un Convenio Colectivo de Trabajo a nivel de la administración pública nacional es *Argentina*. Este Convenio incluye al personal civil de la Administración Central y organismos descentralizados y pertenecientes a trece sistemas escalafonarios. En este país, por otro lado, se han celebrado convenios sectoriales en consonancia con el primero” Villarroel (2005: 43, cursiva de la autora).

18. ATE, cuya conducción nacional es contraria al gobierno, participó en todas las negociaciones junto a UPCN, pero no siempre firmó el acuerdo final que alcanzaron el gobierno y UPCN, o lo firmó, como en el 2008 en el convenio de los empleados del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), con disidencias.



cuenta con una instancia similar. Finalmente, y como se detalla en la sección siguiente, la extensión de la Negociación Colectiva en el sector privado —donde el 90% de los trabajadores registrados está cubierto por contratos de alcance sectorial— nacional no tiene paralelo en América Latina con la excepción parcial de Uruguay.

Argentina, carece, sin embargo, de un Consejo Económico y Social para concertar políticas públicas económico-sociales y estrategias nacionales que tengan representación de los diferentes sectores sociales. En este sentido el Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil (CDES) descrito más arriba es la experiencia más exitosa en la región. México también ha desarrollado los Consejos para el Diálogo con los Sectores Productivos, de carácter tripartito y nacional, aun con las limitaciones de estos foros señaladas en la sección anterior. Si bien la incidencia en la macroeconomía de estos ámbitos de concertación es distinta que las instancias de Diálogo Social mencionadas en Argentina (o del CONASAMI, Consejo de Salario Mínimo mexicano o los consejos tripartitos uruguayos), la construcción de un Consejo Económico y Social constituye sin embargo una agenda pendiente del Diálogo Social en Argentina.

## **La Negociación Colectiva en el Ámbito Privado: Argentina en Perspectiva Comparada**

### **ARGENTINA EN EL CONTEXTO DE AMÉRICA LATINA**

Esta sección examina las características de la Negociación Colectiva en el ámbito privado en los países más grandes y diversificados de América Latina, aquellos en los cuales contamos con datos comparables en el mercado de trabajo. Tanto Argentina, como Brasil, México y Chile tienen sistemas de Negociación Colectiva entre empresarios y trabajadores regulados por las leyes laborales nacionales. En todos los países la Negociación Colectiva ocurre y tiene vigencia, especialmente cuando se ha abandonado el lastre del autoritarismo y en todos estos países gobiernan democracias desde los años '80 y '90. Sin embargo las modalidades, cobertura y alcance de la Negociación Colectiva, y su influencia en la distribución de ingreso y política macroeconómica es muy diferente en cada caso. El Cuadro 2.2 compara los países mencionados en cuanto a las diferentes características de la Negociación Colectiva en el sector privado.

En primer lugar el cuadro muestra que los alcances de la negociación colectiva en lo que hace a cobertura son mucho mayores en Argentina y Brasil que en México y Chile. En efecto, entre los países de los que tenemos datos, Argentina es donde la negociación colectiva tiene más cobertura, alcanzando a casi el 55 por ciento de los asalariados privados. Este número incluye a los trabajadores privados bajo convenio, pero naturalmente excluye a docentes (incluidos desde el 2008 en la negociación nacional entre Estado y sindicatos del sector) y a los trabajadores del sector público nacional (quienes, como vimos antes, cuentan con un sistema de Negociación Colectiva desde 1998, que fue relanzado a partir de la renovación del convenio en 2006) y provincial. En Brasil, aunque no existen datos oficiales al



respecto, todo indica que la cobertura es relativamente alta. En México y Chile, en cambio, la cobertura de convenios es muy baja, del 10% o menor. Esto significa que la gran mayoría de los trabajadores en estos países se encuentra sujeta a relaciones meramente individuales con su empleador.

**CUADRO 2.2. PANORAMA DEL DIÁLOGO SOCIAL Y LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA SALARIAL INSTITUCIONALIZADOS  
PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA (2010)**

	Argentina	Brasil	México	Chile
<b>Cobertura de la NC (% de trabajadores asalariados privados)</b>	55	sd	10,1	5,9
<b>Cobertura Convenios Sectoriales / Actividad Nacionales (% total trabajadores bajo convenio)</b>	93	sd	1,1	0
<b>Convenios de Empresa (% total convenios)</b>	61,4	66 (2)	99	100
<b>Aumento de la Cantidad de Acuerdos y Convenios Colectivos 2002-2009 (en %)</b>	539,9	106.7 (3)	39,6	26.26

sd: sin datos

1: Incluye a los trabajadores de la administración pública y docentes nacionales, sumado a trabajadores del sector privado, sobre total de trabajadores asalariados. Ni docentes ni trabajadores del sector público están convencionales en el resto de los países.

2: Porcentaje corresponde al 2001

3: 2003-2009

Fuentes y aclaraciones:

Argentina: Datos de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del MTEySS. Los datos incluyen convenios y acuerdos colectivos (los acuerdos son negociaciones menores que modifican aspectos de un convenio ya establecido y más amplio). La cobertura de convenios de actividad/sectoriales en *La Negociación Colectiva en 2009, Resumen Anual y Cuarto Trimestre*, pág 2, Boletín de Estadística Laborales <http://www.trabajo.gov.ar/>.

México: Datos de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, incluye a las revisiones salariales/contratos colectivos, y a los contratos-ley, y a los trabajadores cubiertos por estos institutos. Los datos de cobertura son elaboración propia en base a Revisiones Salariales y Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

Brasil: Ministerio de Trabajo y Empleo, Delegaciones Regionales de Trabajo; Coordinación General de Relaciones del Trabajo, División de Estadísticas, "Instrumentos Colectivos Depositados" que surgen del "Registro de Convenções e Acordos Coletivos de Trabalho".

Chile: Compendio de Series Estadísticas, Cap. II, Negociación Colectiva, Dirección del Trabajo. Sumatoria de convenios y contratos colectivos. El Convenio Colectivo en Chile tiene efectos similares a los del Contrato Colectivo con la salvedad de que, al no ceñirse el proceso de negociación a los procedimientos de la Negociación Colectiva reglada, en este tipo de negociación "no reglada" los trabajadores no tienen fuero durante el período de negociación ni derecho a declarar la huelga.

La principal razón de la diferencia de cobertura entre Brasil y Argentina, por un lado, y México y Chile, por el otro —evidente en el Cuadro 2.2— reside en un factor clave: la unidad principal de Negociación Colectiva. Mientras que en México y Chile el principal ámbito de negociación es la firma, en Argentina y Brasil es una instancia superior a ella, el sector o actividad en Argentina, y la municipalidad en Brasil —aun cuando, como veremos enseguida, en ambos países hay lugar para una importante dinámica de negociación a nivel de empresa. Evidentemente, la negociación por empresa hace que los trabajadores de aquellos establecimientos que no tienen representación sindical o una muy débil (especialmente

aquellos que son medianos y pequeños que en todos los países son la abrumadora mayoría) tengan enormes dificultades para acceder a la Negociación Colectiva. En cambio, cuando los convenios tienen dominio formal sobre todas las empresas del sector/actividad ya sea a nivel del país (como en Argentina), o municipio (como en Brasil, donde una municipalidad puede llegar a albergar a alrededor de un millón de personas y miles de empresas), es más fácil para sindicatos y Estado ampliar la cobertura.

La diversidad de cobertura en los convenios queda aún más de manifiesto en la segunda fila del cuadro 2.2. En Argentina, la gran mayoría de los trabajadores bajo convenio, más del 90%, están cubiertos por acuerdos de sector/actividad económica que involucran a numerosas empresas. Estos convenios agregados, como veremos en el siguiente capítulo, tienden a proteger los mínimos o básicos por sector y por lo tanto tienden a atenuar las desigualdades salariales. En Brasil no contamos con datos similares, pero es plausible afirmar que la gran mayoría de trabajadores está cubierto por convenios de ámbito municipal —solamente unas pocas federaciones a nivel estadual negocian colectivamente en Brasil. En México solo los llamados contratos-ley que involucran a unos pocos sectores manufactureros, implican una cobertura sectorial-nacional, pero solo cubren a un ínfimo 1,10% del total trabajadores bajo Negociación Colectiva. En Chile, finalmente, y como herencia del neoliberalismo autoritario señalado más arriba, no existe la Negociación Colectiva por encima del nivel de empresa.

Naturalmente, siempre que la legislación acepte convenios por empresa, éstos van a tender a ser mayoría ya que los convenios de actividad o sector tienen un límite natural. Sin embargo, como se ve en la fila 3, en Argentina y Brasil, el porcentaje de convenios por empresa sobre el total de acuerdos es menor dada la presencia de grandes convenios a nivel municipal (Brasil) y a nivel sectorial/ nacional (Argentina). La última fila muestra la evolución en la firma de instrumentos colectivos (del tipo que sean en cada país, ver notas del Cuadro 2.2) entre empresarios y sindicatos desde 2002 a la fecha. Como es sabido, después de las crisis financieras en los países emergentes de fines de los años '90 —en particular la crisis del 1999 en Brasil y la de 2001 en Argentina —América Latina fue testigo de un proceso de crecimiento económico sin precedentes desde los años '70. Al crecer la economía tiende a aumentar la rentabilidad empresarial y bajar el desempleo, lo que mejora las condiciones para que los sindicatos adquieran cierta fuerza y puedan hacer uso de los instrumentos de Negociación Colectiva. Esto es, en un escenario de expansión económica es mucho más factible que aumente la frecuencia de la Negociación Colectiva. Sin embargo, como se ve en el Cuadro la *intensidad* de ese aumento en el uso de los instrumentos de Negociación Colectiva fue muy disímil. Argentina es, por lejos, el país donde más creció la Negociación Colectiva —es decir el número de acuerdos o convenios firmados, que crecieron un 539% desde 2002 o 350% desde 2003 hasta el año 2009. Brasil es el país que le sigue, donde los acuerdos colectivos aumentaron un 107% en esta década. Finalmente, y teniendo en cuenta el escenario de crecimiento económico durante la última década (al menos hasta la crisis financiera de 2008-9), el aumento en la Negociación Colectiva en México y Chile, ya de por sí restringida a una minoría de trabajadores, es más bien magro.

## ARGENTINA EN EL CONTEXTO DE LOS PAÍSES DESARROLLADOS Y EMERGENTES

¿Cómo se compara la incidencia de la Negociación Colectiva entre sindicatos y empresarios en Argentina con la de los países desarrollados y de otros países emergentes? Por supuesto esta pregunta pue-

de contestarse desde muchas aristas. Como muestra el Cuadro 2.2, puede compararse la frecuencia o incidencia de los convenios, el nivel de cobertura de convenios de empresas o de actividad sectorial, etc. Sin embargo, el nivel de cobertura sobre el total de trabajadores asalariados suele ser la medida más común para verificar la incidencia de la Negociación Colectiva en términos comparados. El Cuadro 2.3 muestra entonces que la cobertura de la Negociación Colectiva en Argentina se encuentra al nivel de la de los países desarrollados —y es superior a la de muchos de ellos. Argentina está levemente por debajo de Alemania y relativamente cerca de los países de Europa continental y nórdica, que en general tienen una tradición sindical fuerte; y supera en cuanto a nivel de cobertura a la mayoría de los países desarrollados anglosajones y a Japón, regiones con una historia de sindicalismo más débil. Es importante notar que en Argentina no hay una cobertura aun más amplia de la negociación en gran medida debido al tamaño del sector informal, y no por causa de la debilidad del actor sindical o de instituciones laborales que favorecen la negociación de ámbito restringido o por empresa, como sucede en los países anglosajones o Japón. En otras palabras, se podría argumentar que, dadas las instituciones laborales existentes y la acción de gobiernos que fomenten la Negociación Colectiva, si se diera una baja aún más sustancial de la informalidad, Argentina podría tener niveles de cobertura similares a los países avanzados del norte de Europa continental.

CUADRO 2.3: PORCENTAJE DE COBERTURA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA ENTRE LOS ASALARIADOS, ARGENTINA V. PAÍSES AVANZADOS (2009)

País	Porcentaje de cobertura
Francia	95
Suecia	92
Italia	80
Alemania	63
Australia	60
<b>Argentina</b>	<b>55</b>
Gran Bretaña	35
Canadá	32
Japón	16
Estados Unidos	13

Fuente: Argentina ver cuadro 2, resto de los países Erne (2011:26), el porcentaje se toma del total de trabajadores habilitados por ley para la Negociación Colectiva.

Finalmente el cuadro 2.4 muestra que Argentina supera ampliamente a los principales países emergentes no latinoamericanos en cuanto a incidencia de la Negociación Colectiva. En Europa del Este la asociación de los sindicatos con el comunismo y las condiciones de des-sindicalización que impusieron las multinacionales que invadieron el sector privado desde los años '90 provocaron una generalizada debilidad sindical. El promedio de cobertura sea muy bajo. En las economías de alto crecimiento

del Este Asiático, como Corea, Taiwán y China, predominan, como se sabe, modelos políticos donde el sindicalismo independiente tiene muy poca o ninguna relevancia. En suma, en lo que hace a la cobertura e incidencia de la Negociación Colectiva salarial genuina en trabajadores privados, docentes y del sector público nacional, Argentina se encuentra más cerca de los países desarrollados que de los países emergentes.

CUADRO 2.4. PORCENTAJE DE COBERTURA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA ENTRE LOS ASALARIADOS ARGENTINA V. PAÍSES EMERGENTES NO LATINOAMERICANOS (2008)

País	Porcentaje de cobertura
<b>Argentina</b>	<b>55</b>
República Checa	44
Polonia	35
Bulgaria	25
Hungría	35
Corea del Sur	12
Lituania	12

Fuente: Europa del Este en Visser (2009), Corea en Erne (2011), Argentina ver cuadro 2.

## Conclusiones

Este capítulo analiza dos aspectos fundamentales del Diálogo Social, los foros o ámbitos de concertación nacional de políticas económico-sociales y la Negociación Colectiva salarial y de condiciones de trabajo, y analiza la evolución de ambas dimensiones en Argentina, en perspectiva latinoamericana y mundial. Señalamos que, a diferencia de los otros países latinoamericanos, Argentina ha desarrollado desde el 2003 ámbitos tripartitos de Negociación Colectiva de condiciones de trabajo y salarial de alcance nacional tales como el Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil, la Comisión Nacional de Trabajo Agrario, la Negociación Colectiva en el sector público nacional, la Paritaria Nacional Docente y la Negociación Colectiva sectorial en el ámbito privado que no existen en ningún otro país de América Latina con un nivel de dinamismo semejante. Sin embargo, Argentina no ha podido institucionalizar un foro de discusión entre Estado y actores sociales de políticas socio-económicas nacionales o estratégicas, similar al Consejo de Desarrollo Económico y Social que funciona en Brasil.

Así Argentina ha sido testigo desde 2003 de un Diálogo Social dinámico, vigoroso, y sostenido que no solo es atípico entre los países emergentes, sino también una novedad en la historia argentina de pos-guerra. En efecto, dada la alternancia entre democracia y autoritarismo a partir de 1955, el Diálogo Social y la Negociación Colectiva salarial y de condiciones de trabajo entre empresarios y trabajadores

solo fueron esporádicas. El hito más importante fue el Pacto Social de 1973 entre Estado, sindicatos y empresarios que, si bien logró contener la inflación, fue finalmente socavado por la inestabilidad política y económica del momento. Del mismo modo, las rondas de Negociación Colectiva de 1975, si bien importantes y extendidas, solo duraron un año. A partir de 1983, después de la dictadura militar y en el marco de la emergencia económica, los acuerdos sociales y la Negociación Colectiva estuvieron en gran medida limitados. Solo se puede señalar un corto período de reapertura de la Negociación Colectiva salarial en 1988-89, y el Acuerdo Marco de Productividad y Empleo, firmado en 1994 entre el gobierno de Menem, la CGT y la UIA. Sin embargo, desde la perspectiva del sector trabajador, este último se trató de un pacto “defensivo”, en el que los sindicatos negociaron aspectos de la desregulación laboral y no aumentos salariales o mejoras que tiendan a la inclusión social. En suma, a partir de 2003, y sostenidamente a partir de 2005 —es decir ya por casi ocho años—, el Diálogo Social y la Negociación Colectiva han tenido una regularidad como nunca antes en la historia argentina de este siglo.

Finalmente es preciso notar, como se señaló en el Capítulo 1, que el diálogo entre actores socioeconómicos en Argentina no solo ha tenido un alcance vasto nacional, sino que, justamente debido a su amplia cobertura, tiene una incidencia macroeconómica notable. En otras palabras, el Diálogo Social en Argentina, es decir el Consejo de Salario Mínimo, la Comisión Nacional de Trabajo Agrario, la Paritaria Nacional Docente y la paritaria del sector público nacional, y la Negociación Colectiva en el sector privado no constituyen ámbitos meramente consultivos o de intercambio de información entre organizaciones sindicales, empresarias y Estado, sino que afectan decisivamente la economía, la distribución del ingreso, y las condiciones sociales de un porcentaje mayoritario de la clase trabajadora argentina.

## **CAPÍTULO 3**

### **LA DINÁMICA DE LA NEGOCIACIÓN TRIPARTITA SALARIAL Y DE CONDICIONES DE TRABAJO EN EL SECTOR PRIVADO EN ARGENTINA**



## Introducción

### EL RETORNO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA: LA NEGOCIACIÓN SALARIAL COORDINADA

El retorno de la Negociación Colectiva por salarios y condiciones de trabajo en el sector privado y el sector público nacional es un elemento esencial para analizar el cambio en las relaciones laborales en Argentina. A partir de 2003 y 2004, con el impulso del Poder Ejecutivo y el Ministerio de Trabajo —y en el marco de una estrategia que priorizó la creación de empleo a partir del crecimiento económico— sindicatos y empresarios comenzaron a modificar convenios colectivos establecidos y a organizar convenios nuevos en actividades y empresas. Así, desde esa fecha se fueron conformando “rondas”, que tuvieron lugar mayormente (aunque no exclusivamente) en el primer semestre del año — generalmente de marzo a junio— en las cuales se fue consolidando un patrón anual de Negociación Colectiva. La primera parte de este capítulo describe en forma general las distintas rondas desde 2003, haciendo especial énfasis en el rol del Ministerio de Trabajo como *impulsor* de las mismas vía decretos administrativos en un principio, y posteriormente como *mediador y coordinador* en las negociaciones autónomas entre los actores económicos.

El resto del capítulo brinda distintos tipos de datos para entender la evolución de la Negociación Colectiva entre empresarios y trabajadores en Argentina desde 2003. Se muestra la evolución de convenios y acuerdos desde ese año en comparación con la dinámica de la Negociación Colectiva en los años ‘90. Posteriormente, se analiza la evolución comparada de convenios de empresa versus convenios de actividad o sector. Se verá que si bien la Negociación Colectiva sectorial —es decir por rama de actividad— creció en relación al total respecto de los años ‘90, la Negociación Colectiva de empresa, esto es, entre una firma y el sindicato con personería gremial de la actividad (ya sea una unión o una federación) tiene en la Argentina una vitalidad muy importante. La diversidad de la Negociación Colectiva en la Argentina se nota, además, cuando se desagrega el actor negociador tanto de la parte empresarial como de la laboral. En otras palabras, se comprueba que, además de los sindicatos y cámaras patronales sectoriales que firman los acuerdos de rama, hay una variedad de actores de



nivel inferior que entran en las negociaciones, como las federaciones locales o los grupos de empresas. En suma, la Negociación Colectiva en la Argentina, lejos de permanecer rígida o congelada en los acuerdos por rama o sector —muchos de los cuales datan originalmente de las rondas de negociación de 1975 y 1988— muestra una pluralidad de actores de nivel inferior negociando (firmas, grupos de empresas o sindicatos de base locales) que le dan una riqueza y plasticidad importantes. Esa *descentralización organizada* (es decir, la implementación de convenios de empresa preservando la centralidad de la negociación por rama) contribuye a su adaptación a los imperativos de una economía global, signada por la variedad sectorial en los niveles de desempeño y productividad.

Finalmente, el capítulo analiza la incidencia de la Negociación Colectiva en la distribución del ingreso. Como se afirmó en el capítulo anterior, una característica saliente de este aspecto del Diálogo Social en Argentina es su incidencia en la macroeconomía más allá del reconocimiento de legitimidades entre los actores. Por lo tanto, se examinan la evolución de los niveles salariales de los grandes convenios colectivos y de los trabajadores registrados en general en términos reales —es decir ajustados por inflación— para comprobar la incidencia de la negociación en la puja distributiva capital-trabajo.

## La reinstauración de la Negociación Colectiva entre Sindicatos y Empresarios y el rol del Gobierno y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

El gobierno de Néstor Kirchner asumió el poder el 25 de Mayo de 2003 en medio de una crisis económica y social de grandes proporciones. En 2002 el PBI se había reducido alrededor del 15%, el desempleo era del 18% y la pobreza había alcanzado al 50% de la población. En ese contexto, el gobierno apostó a encauzar la transición desde las políticas de emergencia y transferencia a los sectores más vulnerables, hacia el fortalecimiento del ingreso y eventualmente del salario real, vía Negociación Colectiva entre actores sociales. Así, las primeras medidas tendientes a ese objetivo consistieron en la sanción de aumentos salariales de suma fija vía decreto y a la consolidación de los planes sociales de asistencia.

En una segunda instancia, y a partir de una economía que comenzaba a dar los primeros signos de revitalización, el gobierno dio un paso decisivo para la reinstauración y el impulso de la Negociación Colectiva entre empresarios y sindicatos mediante el Decreto N° 392 del 2003. Recordemos que la Negociación Colectiva entre capital y trabajo había estado virtualmente congelada en los años 90 debido al contexto de ajuste y desempleo primero —en el que los grandes sindicatos preferían no negociar y mantener los convenios ultraactivos<sup>19</sup> anteriores al período neoliberal, antes que negociar a la baja— y de recesión abierta a partir de 1998.<sup>20</sup> La norma estableció una nueva suba de salarios

---

19. En Argentina, la legislación laboral regula la “ultraactividad de los convenios”, es decir que los mismos son válidos aun después de su período formal si no se ha negociado un acuerdo nuevo. Esta figura fue abolida por la reforma laboral del 2000, pero reinstaurada en la nueva ley de Negociación Colectiva sancionada en el 2004.

20. Ver Novick (2000) “Reconversión Segmentada en la Argentina: Empresas, Mercado de trabajo y Relaciones Laborales a fines de los 90,” en E. De la Garza, ed., *Reestructuración Productiva, Mercado de Trabajo y Sindicatos en América Latina*. CLACSO. Buenos Aires.

y reguló que ese aumento, y los decretados anteriormente, tenían que ser incorporados en un plazo determinado a los convenios colectivos y convertirse en aumentos “remunerativos”. Es decir, debían incluirse en el cálculo de aportes sociales del salario.<sup>21</sup> Sindicatos y empresarios tuvieron que negociar la inclusión gradual de los aumentos de suma fija decretados por el Poder Ejecutivo en *los básicos de convenio*. La decisión de incluir los aumentos en el básico fue deliberada, ya que el aumento podría haberse hecho remunerativo para el salario general, pero al incluirlo en el básico de cada convenio, implicaba además el aumento en todos los pagos adicionales que dependen del mismo. Fue una decisión tomada a partir de un estudio profundo, en base a una serie de convenios en algunos sectores. La Secretaria de Trabajo, Noemí Rial, lo explica del siguiente modo:

“Decidimos poner los aumentos como suma remunerativa. Esto no fue una elección aleatoria, podríamos haberlo integrado a las remuneraciones, o a los básicos. Quisimos integrarlo a los básicos y haciendo un estudio entre siete convenios colectivos —donde algunos tenían muchos adicionales y otros muy pocos— vimos el impacto. Vimos que había convenios de 1975 —como el de Luz y Fuerza, o el de la UOM— que iban a tener un impacto impresionante, que eso nos iba a permitir que los actores sociales tuvieran que sentarse a una mesa de negociación. Es decir, al ir al básico el aumento impacta sobre todos los ítems. Esto significa que podían llegar a ser 600 u 800 pesos de incremento. Uno de ellos era el de Luz y Fuerza de 1975 que tenía muchos adicionales y un plus vacacional y sumas anuales que impactaban fuertemente. Las cooperativas en un principio planteaban la imposibilidad de pagarlo, se hizo una negociación muy larga, pero finalmente Luz y Fuerza aceptó una cláusula de ir incorporándolos paulatinamente para que el impacto fuera menor. Y en el caso de la UOM en Tierra del Fuego triplicó el básico, de modo que estos 200 se transformaban en 600 sumados al básico. Allí también se hizo una negociación muy interesante y se logró un escalonamiento en la aplicación del impacto sobre el básico... Esta fue una experiencia muy interesante que logró —lo más importante en esta etapa inicial a mí entender— que los actores sociales volvieran a creer en ellos mismos y en la negociación. Se tomó confianza, se recuperó la herramienta de la negociación, especialmente los sindicatos, y vieron además que el Ministerio no era un observador indiferente, sino que cuando era necesario se involucraba y ayudaba a cerrar la negociación.”<sup>22</sup>

La segunda acción determinante del gobierno en el plano normativo fue la modificación del marco legal de Negociación Colectiva. En el 2004 la administración Kirchner impulsó en el Congreso la derogación de la Ley N° 25.250 de reforma laboral sancionada por el gobierno de la Alianza (1999-2001). La nueva ley revirtió las reformas que habían flexibilizado la contratación salarial en la etapa neoliberal, reforzó los convenios sectoriales —cuyas cláusulas volvieron a ser inmodificables por cualquier negociación de empresa— y restituyó la ultraactividad de los contratos. En un contexto de debilidad sindical como era la etapa 2002-2004 después de años de neoliberalismo, estructurar nuevos

21. Adrián Caneto, sub-Director de Relaciones Laborales y a cargo de la Dirección de Negociación Colectiva, resume el enfoque del MTEySS en esta etapa: “Los primeros años fueron para equiparar la realidad a los convenios, porque había muchos pagos en negro, no había negociación, con lo cual las empresas que podían pagaban un poco más. Entonces, la primera etapa fue acercar los convenios a la realidad. Dos años después, lo que se negociaba acá era lo que se pagaba realmente, porque primero apuntamos a un “blanqueo”, una regularización, y luego a un aumento real y concreto del salario.” Entrevista, 22 de Febrero de 2011.  
22. Entrevista a Noemí Rial, 13 de mayo de 2011.

convenios perjudicaba claramente a los sindicatos —aún cuando muchas cláusulas de los convenios ultraactivos hubieran dejado de cumplirse en los años '90. En suma, la nueva ley, al restaurar los convenios que iban a caer, e impedir la primacía de la negociación de empresa, fortaleció e incentivó al actor sindical a entrar en la negociación. Como afirma la Secretaria Noemí Rial:

“La ultra-actividad estaba caída porque la ley que patrocinó la Ministra Bullrich daba un plazo y ya estaban todos los casos vencidos... Inclusive había un artículo de la Ley N° 25.250, muy mal redactado, que parecía dar a entender que también se caían los salarios.... En el año 2002, cuando yo llegué, el Ministerio había mandado cartas documento a todos los sindicatos para citarlos en todas las mesas de negociación que estaban ultra-activas. La idea era obligarlos a negociar empezando de cero.”<sup>23</sup>

De este modo, incentivado por estos nuevos marcos jurídicos, se comenzó a vertebrar un proceso de Negociación Colectiva que había estado en gran medida ausente en la década anterior. Esta dinámica se tradujo también en la negociación de nuevos aumentos salariales, y eventualmente, en la discusión sobre otros ítems como por ejemplo vales alimentarios o subcontratación. Adrián Caneto, sub-director de Relaciones Laborales a cargo de la Dirección de Negociación Colectiva y uno de los actores estatales centrales en el día a día de la negociación, describe este proceso “incremental” en la Negociación Colectiva del siguiente modo:

“A partir de ahí —cuando ya la pelea por el salario era un hecho de todos los días y lo que se discutía acá era lo que la gente iba a efectivamente cobrar— empezaron a discutirse algunas condiciones de trabajo, después la pelea por los blanqueos de tareas y encuadre sindical, después el tema de la jornada y las horas extras, ahora estamos con el tema de los tercerizados. Asimismo, el tema de regularizar los tickets [vales alimentarios]. Constantemente el gobierno y la gestión del Ministerio de Trabajo fueron poniendo cosas arriba de la mesa para ganar derechos, regular situaciones y acomodar el sistema laboral. Pero cada cosa que se puso arriba de la mesa —y esto obviamente lo sabíamos— hizo que la negociación se redoble.”

El rol del Estado como impulsor decisivo de la Negociación Colectiva vía mecanismos legales es reconocido por los actores del Diálogo Social. Dos sindicalistas de trayectoria y pertenencias políticas y gremiales diferentes, como Juan Belén (número dos de la UOM, uno de los sindicatos más importantes de la CGT) y Pedro Waisjesko, Secretario General del SUTNA (neumáticos) y Secretario Adjunto de la CTA opinan en un sentido similar. Juan Belén destaca la incidencia del gobierno en este período:

“Ahí militó Tomada, ahí militó el gobierno de Kirchner. El Gobierno arrancó con una suma fija de 50 pesos y subió a 100, 150, 200; pero todo en carácter de bonificación, no había descuentos. Entonces sacó una disposición para que se incorporara al básico a través de cuotas y tuviera efecto de rebote en las adicionales que conforman su salario. Pero también dijo “Conversen y discutan cómo lo van a aplicar”. El gobierno dijo de hacerlo en 8 cuotas y nosotros los metalúrgicos en 4 meses lo incorporamos”<sup>24</sup>

23. Entrevista, *ibídem*.

24. Entrevista a Juan Belén, 14 de abril de 2011.

Pedro Wasiejko, Secretario General del gremio de neumáticos y adjunto de la CTA sostuvo:

“Para disparar este proceso en el primer periodo del 2003 y hasta el 2004, estuvo la cuestión de las sumas fijas. Al principio eran no remunerativas y, una vez instaladas, pasaron a ser remunerativas. Esto fue clave para romper esa inercia en que la gente estaba sola... si el gobierno no hubiese tomado esa iniciativa hubiera sido todo mucho más conflictivo, porque en los sectores como el nuestro o el de automotrices, era muy evidente –por los balances y los resultados– la buena situación en que estaban las empresas. Y si la gente no recibía nada, iba a terminar explotando de una manera trágica. Entonces, eso permitió que los trabajadores al momento de negociar no se sintieran solos y a nosotros como sindicato nos permitió tener otra base para discutir cosas. Si yo te muestro los básicos que teníamos es un chiste.”<sup>25</sup>

Finalmente, la acción del Estado y el Ministerio de Trabajo como gatillo de la Negociación Colectiva a partir del 2003 también es señalada por el sector empresario. Julio Caballero, representante en la Negociación Colectiva del CIS (Centro de Industriales Siderúrgicos) y ADIMRA (Asociación de Industriales Metalúrgicos) marca el rol dinamizador del gobierno en el Diálogo Social por salarios y condiciones de trabajo, además de dejar en evidencia la centralidad del Estado en el modelo de relaciones laborales argentino:

“El rol del Estado fue central en el arranque de la Negociación Colectiva. El Estado, al actuar de esa manera, sacudió una estructura que llevaba años sin estar en marcha, tuvo un rol dinamizador y en ese sentido fue importante. Una cuestión distinta es si el rol del Estado tiene o no aspectos y facetas cuestionables; mi visión es que en Argentina las relaciones laborales son fuertemente intervenidas por el Estado y que el Estado tiene demasiadas atribuciones.”<sup>26</sup>

Entonces, a partir del 2006, ya sin la intervención del Estado vía aumentos de suma fija que caracterizó el período 2003-2005, se fueron consolidando las rondas de Negociación Colectiva donde los grandes gremios fueron acordando y actualizando las pautas salariales de cada convenio sectorial.<sup>27</sup> Estas negociaciones, como veremos más adelante, tuvieron como resultado sustanciales aumentos salariales en los trabajadores comprendidos en el sector; no obstante, fueron a la vez consistentes con los objetivos anti-inflacionarios del gobierno. En abril del 2006, por ejemplo, el gobierno, el sindicato de los camioneros (liderado por el Secretario General de la CGT, Hugo Moyano) y la Federación Nacional de Empresas de Transporte de Carga llegaron a un acuerdo sobre un aumento del 19 por ciento para el 2006. Este aumento negociado por los camioneros convergió con los criterios anti-inflacionarios del Ministerio de Economía —la inflación crecería un 9,8 por ciento durante el 2006— y fue utilizado informalmente para fijar los parámetros en otras negociaciones salariales por sector. Durante la primera parte del 2006, los trabajadores en los sectores de trenes, construcción,

25. Entrevista a Pedro Wasiejko, 31 de marzo de 2011.

26. Entrevista a Julio Caballero, 12 de abril de 2011.

27. Para analizar el comienzo de la nueva etapa de la Negociación Colectiva a partir del 2003, ver especialmente Palomino y Trajtemberg (2006) y Novick y Tomada (2007).

bancos, aerolíneas, metalurgia, comercio, automotriz, administración pública, acero, alimentación, salud y porteros, entre otros, llegaron a acuerdos sectoriales con el gobierno y las federaciones empresarias correspondientes que, en mayor o menor medida, siguieron la “pauta de negociación.”

La mayoría de los acuerdos incluyeron cláusulas de paz social y algunos de ellos (correspondientes a comercio, camioneros, porteros) fueron firmados en la Casa de Gobierno en ceremonias encabezadas por el presidente Kirchner, con la presencia de los líderes de los sindicatos y las asociaciones empresarias. Durante la segunda parte del 2005 y comienzos del 2006, los sindicatos incrementaron la movilización, la militancia aumentó significativamente y se produjeron erupciones de conflicto industrial en algunas negociaciones salariales (por ejemplo, en ferroviarios, camioneros, trabajadores de la industria automotriz y de la alimentación). De hecho, delegados combativos a menudo propulsaron muchos de estos conflictos desde abajo, particularmente en sectores tales como trabajadores de la alimentación, de la salud y de los subterráneos. Sin embargo, los líderes sindicales a nivel nacional/sectorial lograron sortear el dilema de encontrar un equilibrio entre contener las presiones desde abajo y, al mismo tiempo, encauzar la Negociación Colectiva sin grandes conflictos.

La ronda de 2007 transcurrió en términos similares. En abril, nuevamente liderados por el sindicato de camioneros, un grupo de seis sindicatos (incluyendo también a trabajadores de la construcción, porteros, trabajadores del sector público, taxistas y textiles) cerró un acuerdo de aumento salarial cercano al 16 por ciento sugerido por el gobierno.<sup>28</sup> La negociación finalizó nuevamente con una ceremonia pública con los líderes sindicales, los representantes del empresariado y el gobierno, de la cual se esperaba que enviara una poderosa señal al resto de los grandes sindicatos cuya ronda de negociaciones estaba prevista para el mes siguiente —muchos de los cuales habían demandado inicialmente aumentos de más del 25 por ciento. Hacia mayo del 2007, otros dos grandes sindicatos, bancarios y metalúrgicos, cerraron acuerdos con aumentos de alrededor del 16 por ciento.

En el 2008 nuevamente el gobierno y el Ministerio de Trabajo acordaron inicialmente una pauta de aumento del 19.5 % con el gremio de Camioneros y otros menores. Muchos sindicatos siguieron esa pauta, tales como telefónicos, plásticos y ferroviarios, firmando aumentos por esa cifra o un poco mayores. No obstante, en ese año hubo mayor dispersión en los aumentos: muchos gremios, en general industrias cuyas escalas salariales persistían muy retrasadas desde la crisis, lograron incrementos superiores. Así, los gremios metalúrgico, automotriz y alimentación pactaron con los empresarios subas de más del 30 por ciento total en diferentes tramos ese año.<sup>29</sup> En la primera parte del 2009, en el contexto determinante del impacto de la crisis económica-financiera mundial y caída del crecimiento, muchos sindicatos acordaron postergar sus paritarias y se firmaron inicialmente menos acuerdos que

28. La mayoría de los contratos respetaron la directiva del acuerdo de 16 por ciento en el 2007 (y de 19 % en el 2006), pero algunos sectores incluyeron beneficios suplementarios, especialmente en aquellos en los que los sindicatos eran más poderosos pero donde también la productividad era más alta. Ver nota siguiente.

29. En el caso de metalúrgicos y automotrices fueron del 28 y 25% respectivamente, pero adicionales no remunerativos (es decir que no se computan para los aportes sociales y adicionales) llevaron esa a cifra a poco más del 30%. Como se lee en el Informe de Negociación Colectiva, elaborado por la SSPTyEL, de 2008: “El porcentaje de 20% de aumento, o en términos estrictos

en el año 2008. Sin embargo, fueron consiguiendo aumentos de suma fija no remunerativa y otras formas de compensación, por periodos más cortos, como por ejemplode tres a seis meses. Finalmente, en el 2010, y al calor de la recuperación económica, la Negociación Colectiva salarial y de condiciones de trabajo recobró ritmo. Ese año sin embargo, la pauta salarial del gobierno fue menos ostensible, aun así los aumentos salariales en los grandes convenios estuvieron entre el 25 y el 30%.

¿Cómo se puede conceptualizar la labor del gobierno y el MTEySS en la restauración de la Negociación Colectiva a partir del 2003? Se puede hablar de tres roles claves del Ministerio de Trabajo en la restauración del tripartismo salarial: *impulsor*, *coordinador* y *finalmente mediador*. La tarea de gatillar la negociación mediante modificaciones legales y administrativas, en el marco de una política económica propicia, ha sido recién descripta. El rol coordinador siempre ha apuntado a que, en la interacción con empresarios y sindicatos, surja un porcentaje de incremento que oficie de referencia o parámetro en las negociaciones salariales.<sup>30</sup> Este parámetro ha tenido más incidencia como pauta en algunos años (especialmente en el período 2006-2008) que en el 2009 y 2010. *Ha servido más como referencia y sobre todo como piso de aumento, que como guía uniforme*. Sin embargo, la coordinación de la pauta por parte del Ministerio de Trabajo ha sido central para darle un marco a la negociación y que ésta no se anarquice. Así, los actores tuvieron un parámetro inicial con el cual comenzar el diálogo. En otras palabras, en el período de reapertura de la Negociación Colectiva en Argentina desde el 2003, especialmente en la Negociación Colectiva sectorial entre empresarios y trabajadores, no ha habido pauta salarial uniforme, pero tampoco simples intercambios de “mercado” o negociaciones sectoriales aisladas. Más bien, ha habido una coordinación por parte del MTEySS que ha tenido mayor o menor incidencia en la variación salarial intersectorial de cada año, pero que ha apuntado a evitar una dispersión sectorial excesiva y ha contribuido a moderar las expectativas inflacionarias. El Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Carlos Tomada, lo explica del siguiente modo:

“Hay un rol del Ministerio en relación a evitar la excesiva dispersión en las negociaciones, o sea, respetando que cada uno tiene su propia lógica, que cada uno tiene su propia historia que determina muy fuertemente la Negociación Colectiva —contrariamente a los que creen que todos se copian. También es cierto que no sería bueno que en las Negociaciones Colectivas hubiera una gran dispersión. Esto es, que haya convenios que fijen 10% y otros que fijen el 30%. Entonces, de alguna manera, la política del Ministerio va tendiendo a darle cierta uniformidad. Es decir, el gobierno tiene un número *in pectore*, y durante el mes de febrero y comienzos de marzo empiezan una serie de conversaciones informales con empresarios y sindicatos, de las

---

de 19,5%, fue la pauta que se había intentado imponer al inicio de las paritarias del 2008 bajo un esquema de Negociación Colectiva descentralizada, pero coordinada. Sin embargo, la recomposición salarial efectiva superó a ese porcentaje en una proporción muy importante de convenios colectivos. Del total de 31 paritarias salariales que se analizaron, solo cuatro (industrias de la carne, del calzado y la madera y el sector de la construcción) registraron aumentos salariales anuales que se ubicaron por debajo o en el mismo nivel del 20%. Por su parte, más de la mitad de las negociaciones (18) establecieron aumentos mayores al 20% e inferiores al 30% anual. En ese grupo se concentraron algunas de las negociaciones de mayor cobertura, como la de metalúrgicos (28%), comercio (23,5% de aumento), camioneros (23,1%) y transporte de pasajeros (21%).” (p. 10).

30. La Negociación Colectiva desde 2003 no se puede generalizar como “articulada” porque existen, como veremos más adelante, numerosos convenios de firmas y de grupos de empresas que no se articulan necesariamente con convenios superiores.

que va surgiendo un número, pero de la propia dinámica entre los actores. No es que nosotros ponemos un número.”<sup>31</sup>

El segundo rol, el de *mediador*, por parte del Ministerio de Trabajo ha sido mucho más explícito y formal. Los actores comienzan la negociación de convenciones colectivas anuales autónomamente —a lo sumo notificando al Ministerio de Trabajo. Pero el rol del Estado pasa a ser central en caso de conflicto. Allí aparece la labor de la Dirección de Relaciones Laborales, de la Secretaría de Trabajo, y finalmente del Ministro, para mediar y acercar posiciones en aras del pacto entre los actores. Sin embargo, la intervención del Estado no termina ahí. En efecto, gran parte de la acción mediadora del Estado se da *después* de la firma de los convenios, debido a incumplimientos de algunas empresas, reclamos gremiales, o interpretaciones de lo pactado. *En otras palabras, la intervención del Estado en el modelo de relaciones laborales instalado a partir de 2003 es constante* y no se limita a las rondas formales de negociación salarial. Adrián Caneto, negociador del MTEySS lo resume del siguiente modo:

“Conflicto hay siempre, por más que no haya una huelga. Y hay una continuidad en la negociación, no es que se negocia una vez por año un tema y se terminó. La UOM por ejemplo negocia con 6 cámaras, una de ellas es en realidad una confederación de cámaras (ADIMRA) y tiene adentro 60 cámaras, las cuales tienen además N empresas cada una. Con lo cual vos firmaste algo con una cámara —por más chica que sea— y de rebote vas a tener algún lío con alguna empresa que no pagó o lo que sea, entonces la negociación es constante. Y normalmente también este tipo de negociaciones, por la dinámica que tiene el proceso, ya que las partes dejan temas abiertos, se sigue durante el año. Y en eso estamos todos los días, todos los días hablamos con 40 sindicalistas. Lo que se rompió, por la dinámica y la lógica de la Negociación Colectiva, es la formalidad. A nadie se le ocurre que tiene que pedir una audiencia para venir a verme, porque saben que estoy acá.”<sup>32</sup>

Incluso más, en particular en lo que hace al sector empresario, que en Argentina está más fragmentado en términos organizacionales que el sindical, el Ministerio muchas veces actúa de agente coordinador de sus preferencias. En palabras del Ministro Carlos Tomada:

“La recuperación del rol del estado se expresa en la credibilidad del Ministerio de Trabajo y la recuperación de la capacidad de arbitraje en sentido amplio. Durante las negociaciones se suceden distintas situaciones como la de inducir a los empresarios para que firmen el acuerdo, acercar el reclamo de organizaciones sindicales, ayudar a las partes a encontrar el consenso e, inclusive, en algún punto, hacer propuestas que las partes aceptaban a fin de salir de la situación de conflicto.”<sup>33</sup>

Por supuesto, otro rol importante del Ministerio es el de garantizar la legalidad de los convenios. Como sostiene Silvia Squire, Directora de Relaciones del Trabajo y representante del Ministerio en las negociaciones:

31. Entrevista al Ministro Carlos Tomada, 15 de marzo de 2011.

32. Entrevista a Adrián Caneto, 22 de febrero de 2011.

33. Entrevista al Ministro Carlos Tomada, 15 de marzo de 2011.



“El Ministerio tiene que ir encauzando las partes y dirigiéndolas, no pueden hacer presentaciones o propuestas que luego no puedan pasar por el control de legalidad. Controlamos las contribuciones directas del trabajador, que tienen que tener un límite en cuanto a porcentaje, no pueden ser mayores que la contribución solidaria. El Ministerio no homologa —porque considera que no es un acuerdo de materia colectiva— las contribuciones que se hacen entre partes. Por ejemplo, una cámara empresaria decide que va a retener de sus empresas asociadas un 3% con destino a la propia cámara para fomento o cursos de capacitación. Si esto lo hacen en materia del acuerdo, nosotros decimos ‘Eso no es materia de homologación’.”<sup>34</sup>

En suma, el modelo de relaciones laborales y Negociación Colectiva salarial en Argentina pos 2003 es uno de intervención estatal fuerte preservando la autonomía de los actores empresariales y sindicales que de a poco fueron generando su propia gimnasia de interacción. En un principio el gobierno y el Ministerio actuaron como impulsores decisivos de la Negociación Colectiva por la vía administrativa legal —y, desde luego, la consolidación de una política económica de expansión de la demanda. El rol de coordinación de una pauta de aumento salarial intersectorial ha apuntado a evitar la dispersión salarial excesiva y a contener las expectativas inflacionarias.<sup>35</sup> Finalmente la labor del Ministerio de mediador, más allá de institucionalizar y encauzar la disputa capital y trabajo, ha tenido un objetivo último claro: fortalecer paulatinamente un actor sindical que venía debilitado por años de desempleo y ajuste neoliberal. Nuevamente, tanto sindicalistas de la CGT como la CTA reconocen esta acción estatal decisiva para el reequilibramiento de las relaciones entre capital y trabajo. Juan Belén, número dos del sindicato metalúrgico UOM sostuvo:

“Antes la mayoría de los funcionarios representaba al capital empresarial. Y yo digo que el Ministerio de Trabajo tiene que escuchar a las dos partes, pero siempre tiene que tener una tendencia a favor del trabajador y esa es la política que viene llevando el gobierno popular de Néstor Kirchner. Hoy hay una actitud de estar más del lado del trabajador que del lado empresarial. Antes el Ministerio dilataba, no buscaba soluciones, no buscaba consenso. También hay una tarea oculta del funcionario, de citar a las partes individualmente y consultarnos sobre cómo vemos el proceso, es decir, de arrimar a las partes. Esa es una tarea que no se ve, es oculta pero sabemos que existe. Uno ha vivido eso y ahora nota una dedicación a través de las conversaciones, etc.”<sup>36</sup>

Pedro Wasiejko, de la CTA, argumentó en el mismo sentido:

“Hay otro segundo rol (además de impulsar la Negociación Colectiva) que es muy importante y que es muy diferente a la década del 90, en la que el Ministerio de Trabajo jugó un papel negativo. Al principio de la década del 90 los conflictos que nosotros tuvimos, el de FATE, los de PIRELLI, los de FIRESTONE, el Ministerio de Trabajo siempre estaba en franca colaboración con la empresa para reducir los costos laborales, y de alguna manera tenía un mecanismo que

34. Entrevista a Silvia Squire, 28 de febrero de 2011.

35. Para una visión inicial y similar del rol del Ministerio de Trabajo como coordinador en la Negociación Colectiva a partir del 2006, ver Trajtemberg (2007).

36. Entrevista a Juan Belén, 14 de abril de 2011.



nos limitaba a nosotros en la negociación. Si a una fábrica como la nuestra no se le aplica la conciliación obligatoria por 10 días la capacidad de negociación que tienen con el sindicato es distinta. Ahora si nos echan 200 tipos y nosotros vamos a hacer un conflicto y viene el Ministerio y corriendo le aplica la conciliación, en 4 horas nos desarma. Fue una actitud diametralmente opuesta, escuchar al sindicato. Hubo otra actitud de pensar en el trabajador. Antes era 'nosotros contra todos', era contra la justicia, los patrones, contra el Ministerio, era la triada como le gusta a los trotskistas. Ahora en cambio había un funcionario que trataba de estar en el medio, pero el Ministerio como institución jugaba a favor, ese es el cambio trascendental.”<sup>37</sup>

A la vez, re-impulsar el Diálogo en su dimensión de la Negociación Colectiva implicó no solo fortalecer al actor sindical en una situación de debilidad inicial vía aumentos de suma fija y tolerancia del conflicto. También implicó generar confianza en el otro protagonista central de la negociación, el actor empresarial. Más allá de que el aumento en la distribución y la recomposición sindical no eran, para el gobierno, negociables, el actor empresario contó con un Estado que se comprometió a administrar el conflicto laboral para que no llegue a límites intolerables. En esa línea, el Ministerio de Trabajo canalizó gestiones empresariales en otras áreas de gobierno, por ejemplo relativas al reintegro de subsidios a las exportaciones. En el marco de la crisis financiera 2008-2009, los Planes de Recuperación Productiva (REPRO) consolidaron un sistema de subsidios para que ciertos sectores empresariales pudieran mantener el nivel de empleo (ver Rial, 2009). Estas prácticas contribuyeron a fomentar la voluntad empresarial, especialmente industrial, de participar en las diferentes mesas de negociación con el gobierno.

Como argumentan los protagonistas, entonces, la reinstauración de la Negociación Colectiva por salarios y condiciones de trabajo en Argentina conllevó el fortalecimiento estatal del actor sindical, en un marco de respeto por el rol autónomo y legítimo del actor empresarial en la Negociación Colectiva. Las siguientes secciones brindan estadísticas descriptivas que dan cuenta del fenomenal resurgimiento del Diálogo Social desde 2003 en su dimensión de Negociación Colectiva de salarios y condiciones de trabajo.

## La reinstauración de la Negociación Colectiva entre Empresarios y Trabajadores en Argentina. Evolución reciente

### TRAYECTORIA GENERAL

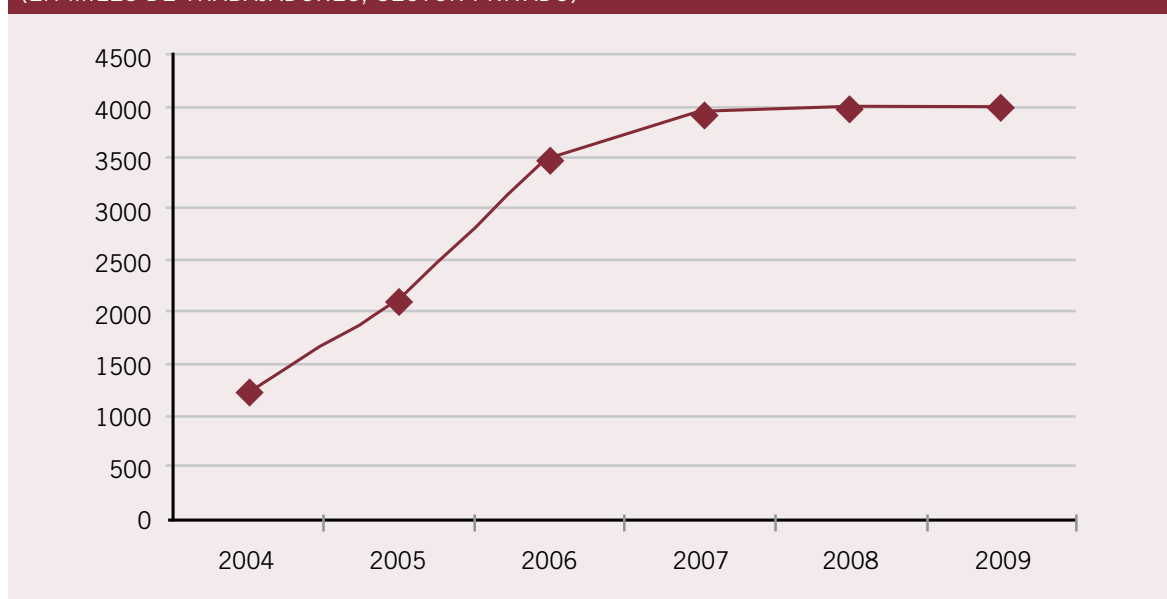
#### 1- COBERTURA

La refundación de la Negociación Colectiva por salarios y condiciones de trabajo en Argentina se puede apreciar cuantitativamente desde distintos ángulos. El Gráfico 3.1 describe la cantidad de

37. Entrevista a Pedro Wasiejko, 31 de marzo de 2011.

trabajadores del sector privado que renovaron sus convenios colectivos o firmaron uno nuevo entre 2004 y 2009.<sup>38</sup>

GRÁFICO 3.1. PERSONAL COMPRENDIDO EN CC FIRMADOS POR AÑO  
(EN MILES DE TRABAJADORES, SECTOR PRIVADO)



Fuente: "Negociación Colectiva: Ritmo Negocial y Características" MTESS y SSPTyEL, Boletín de Estadísticas Laborales <http://www.trabajo.gov.ar/>

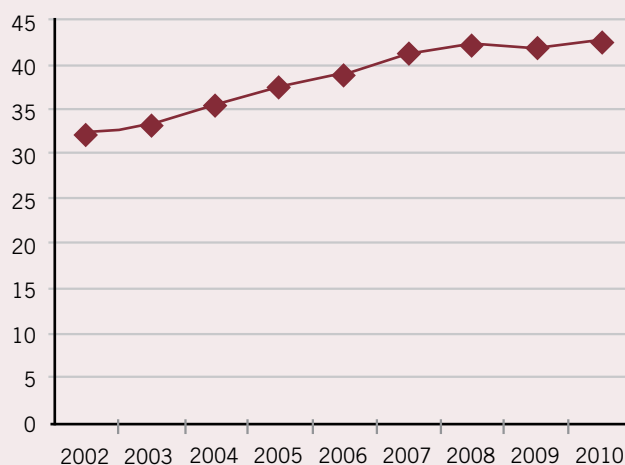
El gráfico muestra que la cantidad de trabajadores que se fueron incluyendo en convenios renovados o nuevos fue aumentando exponencialmente, pasando de 1,22 millones de trabajadores en 2004 a 4,01 millones en 2009, lo que marca un 227% de aumento en la cantidad de trabajadores que negocian vía sus representantes sindicales. De hecho, en el período se fue cerrando la brecha entre los trabajadores cubiertos por convenios ultra-activos (en vigencia desde el periodo anterior al neoliberalismo, y que en su abrumadora mayoría no se habían tocado en los años '90) y los trabajadores que *efectivamente* renovaban o firmaban un convenio nuevo. En otras palabras en el período 2003-2010 la cobertura del convenio dejó de ser formal (es decir dada por los viejos convenios ultra-activos) para convertirse en una realidad de millones de trabajadores cuyos convenios son renovados cada año por sus representantes sindicales, marcado una ruptura central con la etapa neoliberal. Una consecuencia central de esta dinámica es que los salarios básicos de los convenios fueron convergiendo paulatinamente a la remuneración real, otorgando mayor legitimidad y efectividad a la Negociación Colectiva.<sup>39</sup>

38. La información incluye tanto los convenios colectivos como los "acuerdos colectivos", es decir nuevos pactos que modifican escalas salariales u otros aspectos de convenios ya establecidos.

39. Ver Palomino y Trajtemberg (2006: 53).

El Gráfico 3.2 presenta el porcentaje de obreros o empleados totales en el mercado de trabajo cubiertos por la Negociación Colectiva. El incremento es notable: se pasa de 32% en el 2002 a 42% en el 2010, es decir, 10 puntos de diferencia. Recordemos que la categoría “Obreros y Empleados” de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC (instituto de estadísticas argentino) incluye a trabajadores estatales y personal doméstico, que legalmente no están incluidos en la Negociación Colectiva del sector privado en el marco de la Ley N° 14.250 y modificatorias.<sup>40</sup> Como se señaló en el Capítulo 2, los trabajadores agrarios, de la administración pública nacional y docentes desde el 2008 (no incluidos como personal cubierto en los Gráficos 3.1 y 3.2) están en Argentina comprendidos por otro tipo de Negociación Colectiva superior. Además “Obreros y Empleados” incluye obviamente a los trabajadores no registrados, alrededor del 33% en el 2010, que tampoco están cubiertos. Si en 2010 se toman *asalariados privados totales*, como señalamos en el Capítulo 2 la cobertura de la Negociación Colectiva es del 55% (básicamente incluye a todos los trabajadores privados registrados y excluye a los no registrados y al servicio doméstico). Si se toman los *asalariados privados registrados* la cobertura de la Negociación Colectiva es casi total, del 97%.

GRÁFICO 3.2 PORCENTAJE DE ASALARIADOS URBANOS TOTALES CUBIERTOS POR LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA DEL SECTOR PRIVADO



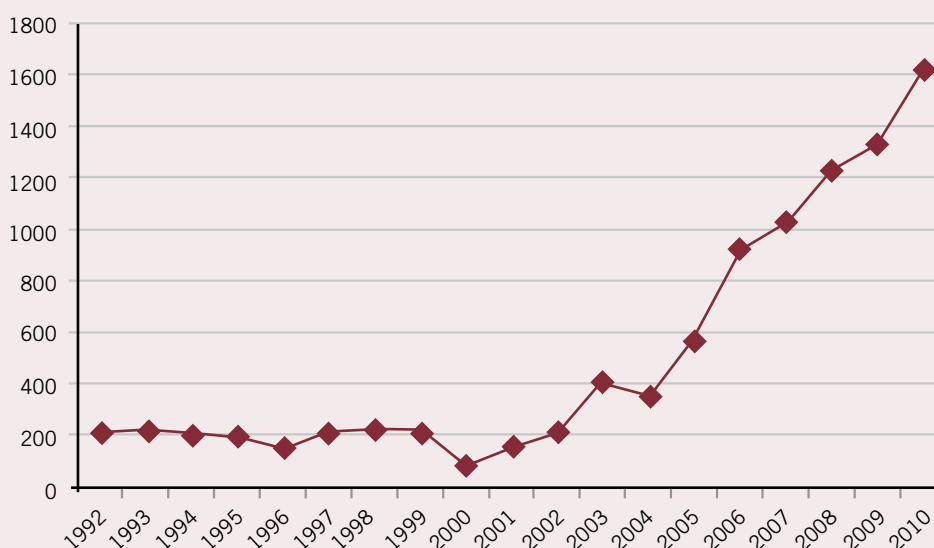
Fuente: Cobertura Total de la SSPTyEL, “Obreros y Empleados” Boletín de Estadísticas Laborales, <http://www.trabajo.gov.ar/>, en base a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC.

40. Total de asalariados privados, de Situación Ocupacional de la Población Urbana Total, Boletín de Estadísticas Laborales, <http://www.trabajo.gov.ar/>, Privados Registrados de “Evolución del empleo registrado y empresa” misma fuente, cobertura de base de datos de la SSPTyEL.

## 2- FRECUENCIA

El resurgimiento del Diálogo Social en su aspecto de la Negociación Colectiva por salarios y condiciones de trabajo en Argentina en relación a la década del 90 es remarcable. El Gráfico 3.3 muestra la cantidad de acuerdos y convenios colectivos firmados desde 1991. Los acuerdos colectivos son pactos que modifican convenios colectivos generales ya establecidos, especialmente en cuanto a su escala salarial.

GRÁFICO 3.3 CANTIDAD DE CONVENIOS Y ACUERDOS COLECTIVOS HOMOLOGADOS POR AÑO



Fuente: Base de Datos de la SSPTyEL.

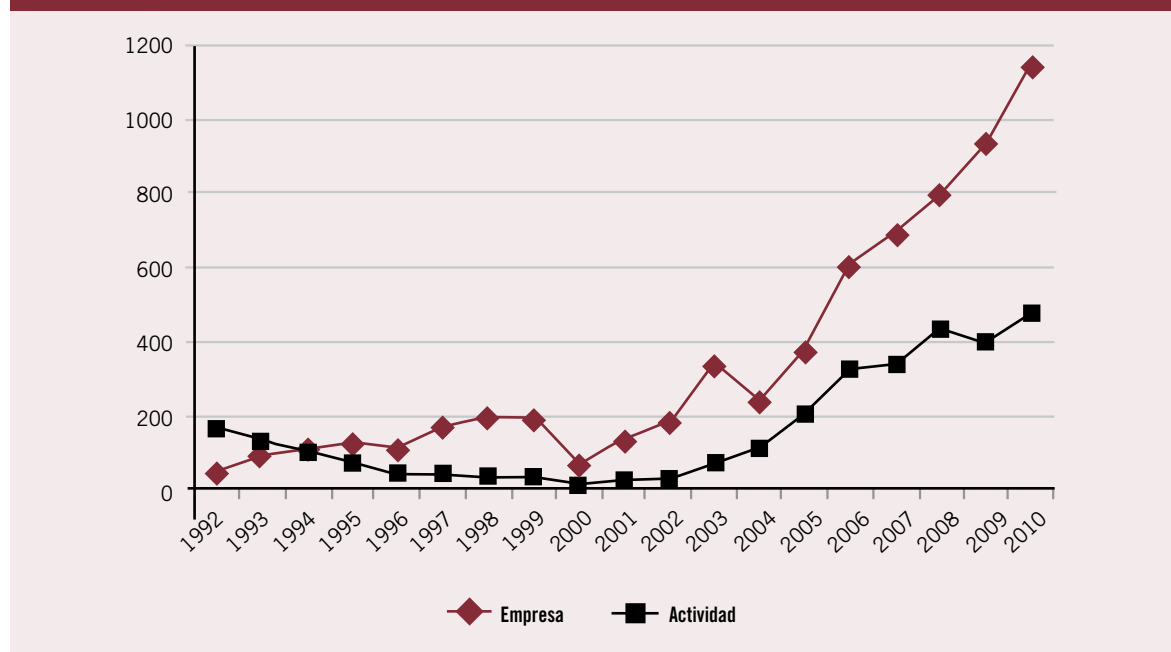
Como se señaló más arriba, en la década del '90 muchos sindicatos prefirieron mantener los convenios de la etapa pre-neoliberal en vigencia a negociar a la baja, aun cuando muchas de las pautas salariales y de condiciones de trabajo dejaron de cumplirse en los establecimientos en un contexto de apertura económica, transformaciones productivas y desempleo. Hasta 1999 se homologaron alrededor de 200 convenios por año, el punto más bajo fue la crisis de 2000, con 76 convenios. La Negociación Colectiva empezó a recuperarse en el período 2002-2004, pero adquiere una vitalidad sin precedentes a partir de esa fecha, al calor de dos impulsos fundamentales, ausentes en la década del '90:

1. Una política económica que recuperó autonomía a partir del manejo de la política monetaria y cambiaria. Así, una política económica expansiva y de crecimiento con un tipo de cambio competitivo dio lugar a que empresarios y trabajadores discutan salarios en el marco de la rentabilidad y la baja del costo salarial a partir de la devaluación del 2002.
2. La acción del gobierno vía Ministerio de Trabajo y sus decisiones administrativas, legales, y de fortalecimiento del debilitado actor sindical a través de la recuperación de la capacidad de arbitraje, analizadas en la primera sección de este capítulo.

### 3- NIVELES DE LA NEGOCIACIÓN

En Argentina la gran mayoría de los trabajadores alcanzados por convenios colectivos, alrededor del 90%, está cubierta por convenios sectoriales o de actividad (es decir válidos para un sector o rama de la economía o grupo de empresas).<sup>41</sup> Sin embargo, la negociación por empresa, aun cuando involucra una minoría de de trabajadores, tiene una vitalidad importante. El Gráfico 3.4 presenta la evolución de la negociación desde 1991 según los niveles en los que se pactan los convenios y acuerdos colectivos cada año. Se ve que en los años 90 predominó la negociación por empresa mientras que la negociación por actividad fue disminuyendo. En otras palabras, la política neoliberal implicó una atomización de los trabajadores como clase en la Negociación Colectiva. A partir del 2003, la negociación sectorial por sector o rama de actividad comienza a crecer, evidenciando la rearticulación del sindicalismo como actor nacional y la restructuración de la representación de la clase trabajadora. Sin embargo, los convenios por empresa no dejan de aumentar, lo que implica que aun en el marco de convenios más amplios, las empresas buscan adecuar la negociación a sus necesidades productivas.

GRÁFICO 3.4. CANTIDAD DE ACUERDOS Y CONVENIOS FIRMADOS SEGÚN NIVEL DE NEGOCIACIÓN (1992-2010)



Fuente: Base de Datos de la SSPTyEL.

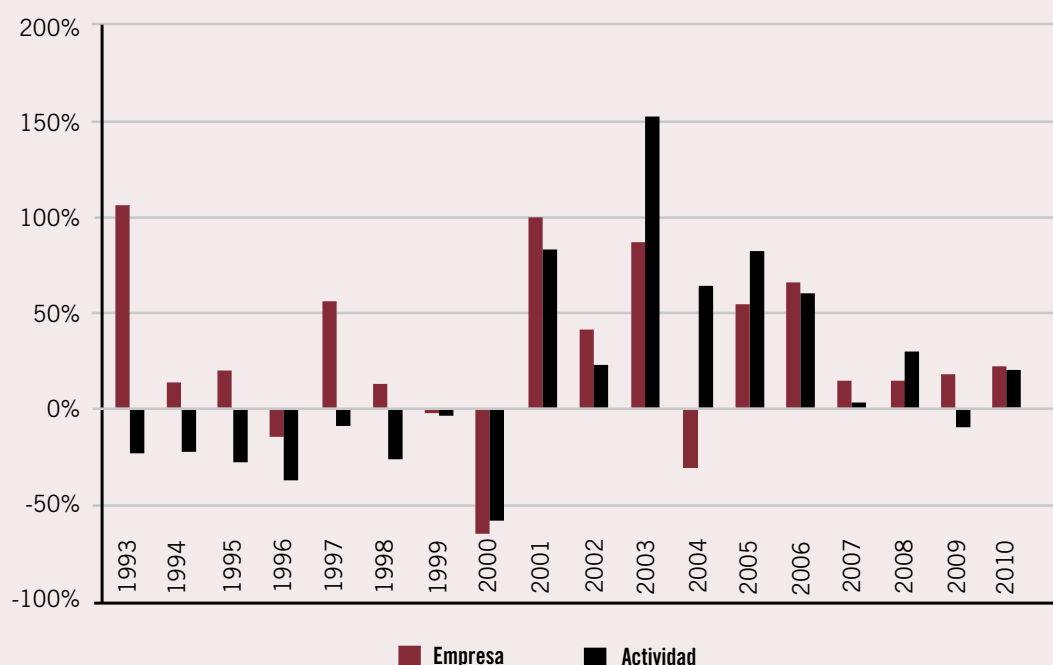
El gráfico 3.5 brinda detalles de la relación entre los convenios de empresa y la negociación de nivel más agregado. Cuando se mira la tasa de variación anual en cada tipo de negociación entre sindicatos y empresarios, se nota que la política económica de convertibilidad fija del peso al dólar, instaaura-

41. Boletín de Estadísticas Laborales *La Negociación Colectiva en 2009, Resumen Anual y Cuarto Trimestre*, pág. 2, <http://www.trabajo.gov.ar/>.

da en los años '90, resultó en un aumento constante anual de la negociación por empresa. Ante la imposibilidad de aumentos de salarios generales en virtud del cepo cambiario y la creciente sobrevaluación del peso, las empresas que otorgaban aumentos lo hacían vía bonificaciones, aumentos por “productividad” y pagos no remunerativos como los vales de comida, todos los cuales se negocian más fácilmente en unidades menores o empresas. Es más, se nota que aún en el marco de la recuperación económica de 1997 (ver Gráfico 3.5) post crisis internacional provocada por el “efecto tequila” en México, aumentan en gran medida los acuerdos de empresa y los de actividad siguen disminuyendo.

Por el contrario, la recuperación de la autonomía de política económica y cambiaria, y el rol del gobierno apuntalando la Negociación Colectiva en el crucial período 2003-2006 redundó en una recuperación constante de la negociación agregada. Por primera vez desde 1991 la tasa de aumento anual de la negociación por actividad supera a la de negociación de empresa. Luego de restablecida la negociación sectorial o de actividad, que, a diferencia de la de empresa tiene un límite natural (hay muchas menos actividades que empresas), ésta se estabiliza. Así, hacia el 2006 se da lugar a un aumento mayor de la tasa de convenios de empresa, que ahora se dan en el marco de negociaciones de rama activas.

GRÁFICO 3.5. TASA DE VARIACIÓN ANUAL DE CONVENIOS/ACUERDOS FIRMADOS POR EMPRESA Y ACTIVIDAD (1993-2010)



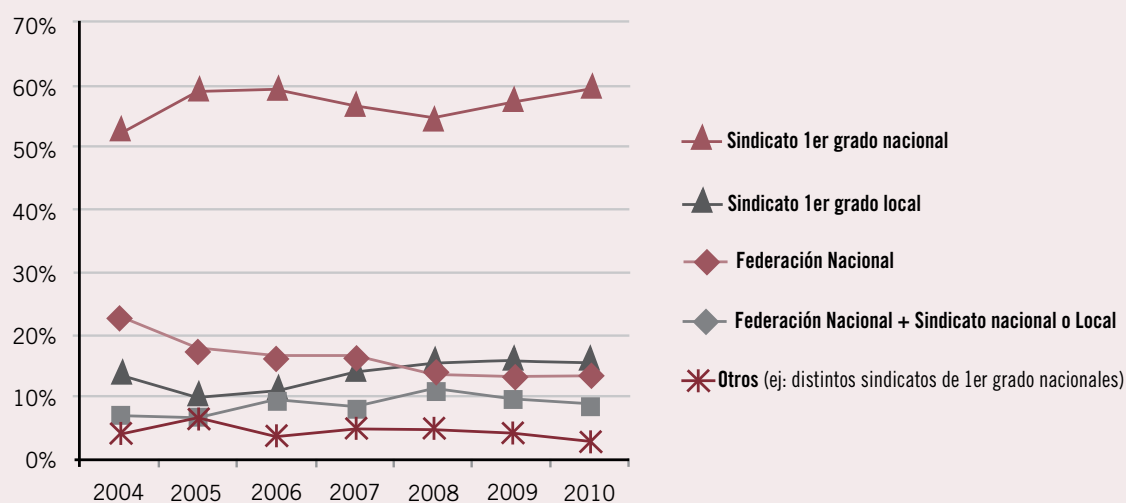
Fuente: Base de datos de la SSPTyEL.

La nueva disminución de la tasa de convenios de sector o actividad en el 2009 (Gráfico 3.5) permite una conclusión importante: en periodos de crisis o retracción del empleo, como los años '90 o la última crisis mundial del 2009, los grandes sindicatos sectoriales tienden a eludir negociar a la baja y predominan los acuerdos de empresa. En cambio, en los períodos expansivos, el sindicalismo recupera su rol de representante de clase y aumenta la tasa de convenios de rama. Un indicio de la rápida recuperación argentina de la crisis mundial puede verse en el resurgimiento en la tasa de convenios sectoriales en 2010. A diferencia de 1997, en un escenario de mayor autonomía de política monetaria y cambiaria y una estrategia económica expansiva, la salida de la crisis redonda en un crecimiento de los convenios sectoriales. La otra conclusión general de los Gráficos 3.4 y 3.5 es que, a diferencia de los años 90, la negociación de empresa en el período 2003-2010 no fue incompatible con una negociación sectorial vibrante. Las siguientes secciones ahondan en las características de los actores empresarios y sindicales que protagonizan el Diálogo Social por salarios y condiciones de trabajo en Argentina.

#### a- El Actor Sindical

El Gráfico 3.6 muestra el porcentaje del total de convenios y acuerdos por año desde 2004 a 2010 firmados por cada tipo de representación sindical. En la Argentina existen dos modelos generales de organización sindical: las “Uniones” y las “Federaciones.” Las Uniones son sindicatos de primer grado de alcance nacional, es decir organizaciones que cobran cuota sindical, manejan una obra social (seguro de salud para los trabajadores) y negocian colectivamente. Las Federaciones son asociaciones de “segundo grado,” formadas por organizaciones sindicales de base locales que también son sindicatos de primer grado (es decir pueden formalmente cobrar cuota sindical, aporte a la obra social, y negociar colectivamente), pero delegan esas funciones en mayor o menor grado en una Federación de alcance nacional a la que están afiliados.

GRÁFICO 3.6. DISTRIBUCIÓN DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA SEGÚN TIPO DE REPRESENTACIÓN SINDICAL (EN PORCENTAJE DEL TOTAL CONVENIOS)

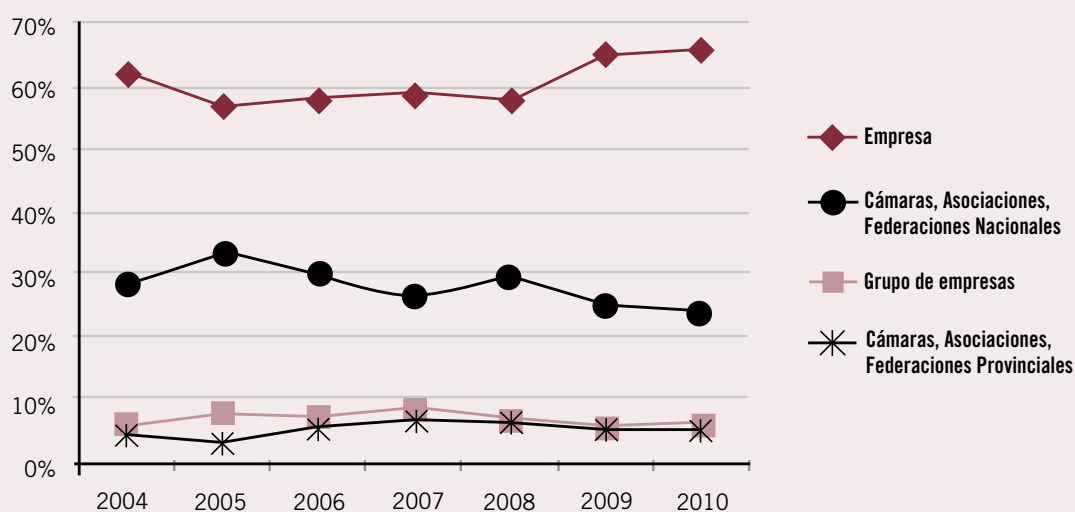


El Gráfico muestra el alto grado de centralización sindical en la Negociación Colectiva en Argentina. El 60% de los convenios (sean de empresa o actividad) los firman los sindicatos de primer grado y alcance nacional o “uniones.” Si a esto le sumamos los convenios firmados por Federaciones Nacionales y aquellos en que firman juntos una Federación Nacional y un sindicato de primer grado, tenemos que el 81% de los convenios firmados por los sindicatos en 2010 (sean de empresa o actividad) incluyeron un sindicato de alcance nacional, es decir una Unión o una Federación. El cuadro muestra, sin embargo, que los sindicatos de primer grado locales (por ejemplo un sindicato de comercio del gran Buenos Aires o Rosario) o “de base” aumenta levemente su participación y las Federaciones bajan, lo que puede marcar una cierta tendencia, aun minoritaria, a la des-federación de ciertos sindicatos locales.

### b- El Actor Empresario

El Gráfico 3.7 exhibe la mayor fragmentación organizativa del actor empresario en la Negociación Colectiva. Como vimos, la mayoría de los convenios son firmados por empresas, aunque involucran una minoría de trabajadores. En segundo lugar las cámaras sectoriales (que firman en 2010 alrededor del 25% de los convenios), que son las que involucran a la gran masa de trabajadores cubiertos, y en tercero y cuarto lugar están los grupos de empresas y las asociaciones empresariales provinciales.

GRÁFICO 3.7. DISTRIBUCIÓN DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA SEGÚN TIPO DE REPRESENTACIÓN EMPRESARIAL (EN PORCENTAJE DEL TOTAL CONVENIOS)



Fuente: Base de Datos del la SSPTyEL.

Si bien la representación empresaria, como la sindical, se muestra estable en la década, se ve que las cámaras perdieron participación de un pico de 33% en 2005 al 25% actual. Es decir que mientras los sindicatos de alcance nacional participan en el 80% de las negociaciones colectivas firmadas, las cámaras sectoriales nacionales solo participan del 25% de los acuerdos. El resto son empresas, grupos de empresas o cámara provinciales.



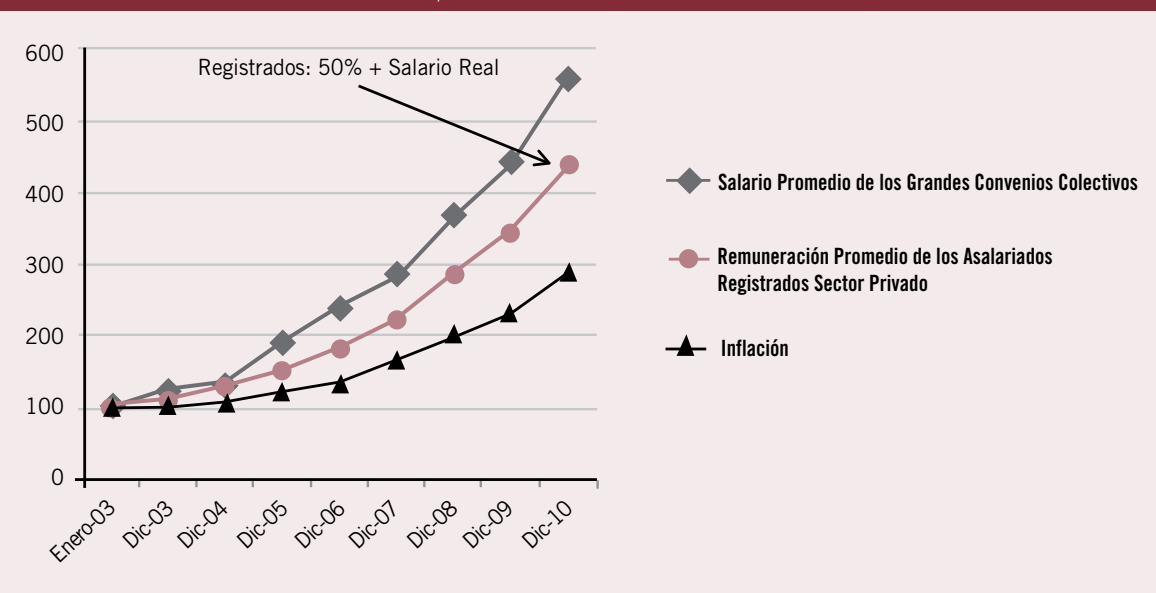
En suma, esta sección muestra que el Diálogo Social en materia de salarios y condiciones de trabajo en Argentina es más vital y variado que lo que puede sugerir la visión de una Negociación Colectiva solo restringida a los grandes convenios sectoriales que empresarios y sindicatos firman cada año. Aun cuando involucra a una minoría de trabajadores, la negociación por empresa en la Argentina, generalmente restringida a las grandes firmas, es una realidad importante, que permite otorgar versatilidad al Diálogo Social en aquellas empresas que lo necesitan, sin perder la acción niveladora de los grandes convenios de rama. Cuando se desagrega la negociación según el tipo de actor sindical o empresario se concluye que: a) tanto la representación sindical como la empresarial es bastante estable año tras año b) el actor sindical está mucho más centralizado debido al rol permanente de las Federaciones y Uniones de alcance nacional en la negociación c) el actor empresarial está más fragmentado, naturalmente debido a la incidencia de la negociación de empresa, y a una leve baja en la participación de la cámaras sectoriales en el total de convenios.

## NEGOCIACIÓN COLECTIVA, SALARIOS Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Como sostuvimos al principio de este trabajo, y como sugiere el masivo aumento de la Negociación Colectiva después de 2003 analizado en la primera sección del capítulo, el Diálogo Social en Argentina no es un mero instrumento de consulta o reconocimiento de legitimidades entre los actores. Más bien, la Negociación Colectiva incide fuertemente en la macroeconomía y, junto a los otros mecanismos tri o bipartitos de concertación salarial —como la Comisión Nacional de Trabajo Agrario, el Consejo del Salario Mínimo vital y Móvil y la Paritaria Nacional Docente— institucionalizan un panorama de Diálogo Social con una fuerte incidencia en la puja distributiva.

El Gráfico 3.8 mide, en primer lugar, el promedio de la evolución anual del salario conformado de una serie de grandes convenios colectivos. El “salario conformado” es una medida de la remuneración de una serie de sectores que realiza la SSPTyEL del MTEySS, en base al salario básico de cada convenio de rama y los pagos adicionales. Se incluyeron (entre otros sectores) alimentación, metalúrgico, construcción, transporte y comercio (ver Gráfico 3.8). El gráfico muestra que la evolución del salario conformado nominal de estos convenios colectivos aumentó en promedio casi 5 veces desde 2003, muy por encima de la inflación. Se observa el fenomenal crecimiento de la remuneración promedio de los grandes convenios sectoriales que, junto al Consejo de Salario, son la columna vertebral de la reinstauración de la Negociación Colectiva por salarios y condiciones de trabajo en el período analizado.

Por supuesto, el gran aumento de los salarios de convenio respecto de la inflación tiene que ver con el hecho de que en 2001 los ingresos por convenio colectivo *eran solo una parte* del pago de bolsillo al trabajador, el resto eran bonos por productividad, tickets y otros pagos no remunerativos. El salario de convenio como porcentaje de la remuneración efectivamente pagada al trabajador pasó del 55% en 2001 al 80% entre 2006 y 2009 (MTEySS 2010a: 44). Por lo tanto, promediando la década, y gracias a los aumentos de suma fija trasladados por decreto a los básicos salariales, y a la Negociación Colectiva puesta en marcha a partir de esa instancia, el salario de convenio pasó a acercarse mucho más al salario de bolsillo. Aún cuando, entonces, el aumento del salario conformado promedio de los

**GRÁFICO 3.8. EVOLUCIÓN DEL SALARIO CONFORMADO POR GRANDES CONVENIOS Y SECTOR PRIVADO REGISTRADO A PRECIOS CORRIENTES, E INFLACIÓN (ENERO 2003 BASE 100)**

Fuente: Convenios SSPTYEL, Registrados. Boletín Estadísticas laborales.

Fuente: Salario conformado de grandes convenios Base de Datos de la SSPTYEL, incluye un promedio de los incrementos en los convenios de administración pública nacional, alimentación, metalúrgico (electrónica y autopartes), camioneros, comercio, construcción, gastronómico, telefónico, textil y transporte de pasajeros. Salario Trabajadores Privados Registrados, "Remuneración Promedio de los Asalariados Registrados del Sector Privado" en Boletín de Estadísticas Laborales, <http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/bel/index.asp>. Inflación 2003-2006 INDEC, 2007-2010 promedio de índices provinciales (Río Negro, Neuquén, San Luis, Chubut, Entre Ríos, Santa Fe, Jujuy, La Pampa).

grandes convenios no se puede comparar exactamente con el ingreso de bolsillo del trabajador en el 2003, el gran aumento respecto de la inflación es central por dos razones fundamentales:

- Los aumentos de salarios de convenio tienden a ser remunerativos, es decir aportan a la obra social sindical y a la seguridad social, y especialmente cuentan para las "cuotas solidarias" (aporte al sindicato por cada aumento negociado) y otras contribuciones de los trabajadores y empresarios a los gremios contenidas en los convenios, todo lo cual fortalece a la organización sindical.
- El hecho de que el salario conformado y los básicos de convenio hayan aumentado tanto implica una baja sensible de la dispersión en los ingresos de la clase trabajadora, ya que ahora una gran masa de trabajadores está recibiendo el mismo salario legal de convenio. En breve, el acercamiento del salario de convenio al efectivamente pagado implica mayor igualdad.

El salario promedio de los trabajadores registrados es quizás más apto para comparar el salario efectivamente percibido entre 2003 y 2010 por los trabajadores protegidos por sindicatos y la Negociación Colectiva. Los asalariados privados registrados aumentaron su ingreso real, es decir descontando inflación, un 50% desde el 2003. Hay que tener en cuenta que el porcentaje de trabajadores no registrados fue bajando en este período, y pasó del 49.7% en el 2003 al 32.6% de los asalariados en

el 2010 (MTEySS 2010 y 2011). En suma, el Diálogo Social en materia de salarios y condiciones de trabajo ofició desde el 2003 en Argentina como un mecanismo central de fortalecimiento del actor sindical y de distribución de la renta y de los beneficios del crecimiento económico, y por ende se constituye en un poderoso incentivo a la armonía social.

## NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y CONFLICTIVIDAD LABORAL

El Gráfico 3.9 presenta la cantidad de medidas de fuerza o episodios de conflicto laboral, lo que incluye paros, movilizaciones callejeras, bloqueos, protestas pacíficas (por ejemplo asambleas o huelgas de hambre) y ocupaciones de establecimientos, junto a la cantidad de acuerdos y convenios colectivos por año presentados más arriba.<sup>42</sup> Un análisis de la conflictividad social en el período 2003-2010 deja dos conclusiones clave. En primer lugar, hacia el 2003 el conflicto sindical fue reemplazando paulatinamente la protesta social dirigida principalmente por organizaciones de desocupados, cuyas movilizaciones y bloqueos de rutas y puentes hicieron pico en los años 2001 y 2002, en el marco de la aguda crisis socio-económica que vivió el país.

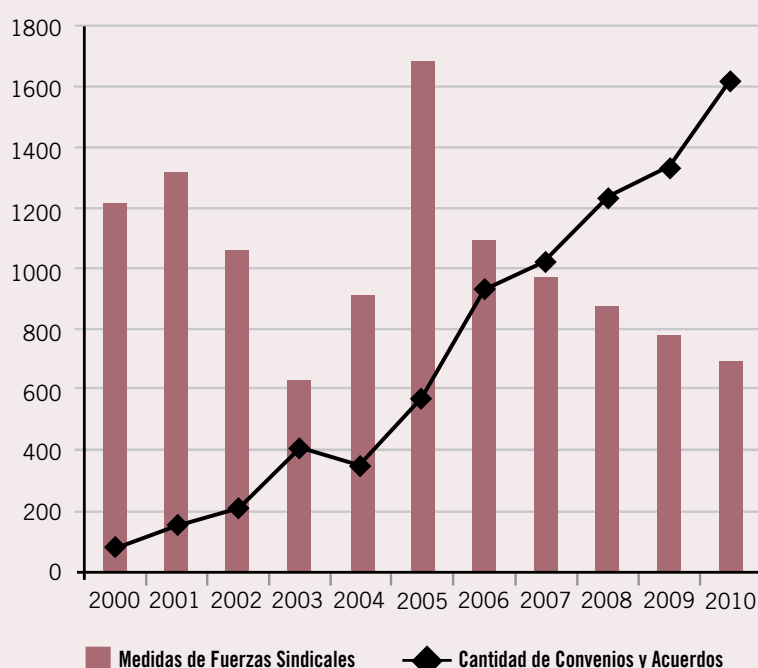
Segundo, el Gráfico 3.9 muestra la disminución del conflicto sindical paralelo al proceso de consolidación e institucionalización de la Negociación Colectiva. En efecto, los datos indican que el conflicto sindical aumenta en forma sostenida en el período 2003-2005, etapa en que, como analizamos antes, el gobierno respaldó fuertemente a un actor sindical que venía de la debilidad mediante la restauración legal de la ultra-actividad y fortalecimiento de la negociación por rama, el traslado de los aumentos a los básicos de convenio por decreto, y el uso “prudente” de la conciliación obligatoria por parte de los funcionarios del Ministerio de Trabajo. Así, la revitalización del sindicalismo como actor relevante en la discusión del ingreso después de años de ofensiva empresaria tenía que reflejarse en un incremento del conflicto laboral pronunciado.

Luego del 2005, encauzada la negociación y asimilado el nuevo rol sindical, y por lo tanto achicados en alguna medida los amplios márgenes de rentabilidad empresaria pos-devaluación, sumado al rol mediador del Ministerio de Trabajo descripto más arriba, el espacio para el conflicto laboral se redujo. En el 2010, en una etapa expansiva y en el marco de un funcionamiento amplio de la Negociación Colectiva, el conflicto sindical en Argentina fue mucho más bajo que en el año 2000, en un período recesivo y sin Negociación Colectiva. Todo lo cual habla a las claras de la “administración” del conflicto laboral en un período revitalización sindical. Esta canalización y disminución del conflicto laboral

42. El CISI (Consultora de Investigación Social Independiente) compila una base estadística sobre conflictividad social a base de noticias aparecidas en cuatro diarios nacionales (*Clarín*, *La Nación*, *Crónica* y *Página 12*) y siete diarios provinciales: *El Día* (La Plata), *El Tribuno* (Salta), *La Gaceta* (Tucumán), *La Capital* (Rosario), *La voz del Interior* (Córdoba), *Los Andes* (Mendoza) y *Diario de Río Negro* (Río Negro). Las “expresiones de conflicto” son la principal unidad de análisis y en el caso del conflicto sindical las llamamos “medidas de fuerza” e incluyen noticias sobre cualquier acción conflictiva de ese colectivo que configuren un paro, movilización, protesta pacíficas o violentas (bloqueos, etc.), ocupaciones pacíficas y lo que CISI denomina “nuevas formas de protesta” es decir medidas “originales” que pretenden llamar la atención y tienen pocos antecedentes tales como suelta de globos, marchas de velas, etc. Ver CISI (2010). Agradezco a Alejandro Gonda su generosidad al proveerme estos datos.

en contextos dónde, paradójicamente, se registra un reforzamiento del poder sindical es coherente con las experiencias de negociación sindical neo-corporativas del norte de Europa anteriores al neo-liberalismo (ver Schmitter, 1992).

GRÁFICO 3.9. MEDIDAS DE FUERZA SINDICALES Y CANTIDAD DE ACUERDOS Y CONVENIOS COLECTIVOS (2000-2010)



Fuente: Convenios SSPTyEL, Medidas de Fuerza de la Base de Datos del CISI.

Segundo, el Gráfico 3.9 muestra la disminución del conflicto sindical paralelo al proceso de consolidación e institucionalización de la Negociación Colectiva. En efecto, los datos indican que el conflicto sindical aumenta en forma sostenida en el período 2003-2005, etapa en que, como analizamos antes, el gobierno respaldó fuertemente a un actor sindical que venía de la debilidad mediante la restauración legal de la ultra-actividad y fortalecimiento de la negociación por rama, el traslado de los aumentos a los básicos de convenio por decreto, y el uso “prudente” de la conciliación obligatoria por parte de los funcionarios del Ministerio de Trabajo. Así, la revitalización del sindicalismo como actor relevante en la discusión del ingreso después de años de ofensiva empresaria tenía que reflejarse en un incremento del conflicto laboral pronunciado.

Luego del 2005, encauzada la negociación y asimilado el nuevo rol sindical, y por lo tanto achicados en alguna medida los amplios márgenes de rentabilidad empresaria pos-devaluación, sumado al rol mediador del Ministerio de Trabajo descrito más arriba, el espacio para el conflicto laboral se redujo. En el 2010, en una etapa expansiva y en el marco de un funcionamiento amplio de la Negociación Colectiva, el conflicto

sindical en Argentina fue mucho más bajo que en el año 2000, en un período recesivo y sin Negociación Colectiva. Todo lo cual habla a las claras de la “administración” del conflicto laboral en un período revitalización sindical. Esta canalización y disminución del conflicto laboral en contextos dónde, paradójicamente, se registra un reforzamiento del poder sindical es coherente con las experiencias de negociación sindical neo-corporativas del norte de Europa anteriores al neoliberalismo (ver Schmitter, 1992).

## Conclusiones

Este capítulo dio cuenta del cambio de paradigma en un aspecto central del Diálogo Social en el período 2003-2011 en Argentina: la negociación entre empresarios y sindicatos por salarios y condiciones de trabajo. Mientras en los años ‘90 la Negociación Colectiva entre capital y trabajo estuvo congelada, limitada a una serie de convenios de empresa que incluían a una minoría de trabajadores, en la última década esta dimensión del Diálogo Social se catapultó, como lo muestra el exponencial crecimiento de acuerdos y convenios, y de trabajadores comprendidos en los mismos. Como analizamos, dos factores generales convergieron para hacer posible la fenomenal recuperación de la Negociación Colectiva. El primero fue la recuperación de la autonomía de política económica manifestada en una política gubernamental de expansión de la demanda y de administración del tipo de cambio que favoreció el crecimiento sostenido y el empleo, en particular en la industria. El segundo fue el rol activo del Estado encarnado en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Conceptualizamos esta labor del Ministerio de Trabajo en tres aspectos fundamentales, la de *impulsor*, *coordinador* y *mediador* en la Negociación Colectiva. La tarea de impulsor fue vital especialmente en el período de 2003-2005, y se dio fundamentalmente a través de decisiones administrativas y legales como los aumentos de suma fija, la obligación de hacer esos aumentos remunerativos en los básicos vía convenio y la reforma del marco legal integral de la Negociación Colectiva. Este rol del Estado como catalizador de la negociación fue, como vimos, reconocido por los actores sociales, tanto desde las dos centrales sindicales nacionales como desde el empresariado.

La tarea de coordinación, por su parte, estuvo dada por la conformación, en interacción con los actores sociales, de una pauta de aumento que ofició más como referencia y como piso que como parámetro uniforme en todas las actividades económicas. No obstante, la pauta fue importante para organizar la negociación, evitar una dispersión intersectorial excesiva y contener presiones inflacionarias. Por último, el rol de mediador estuvo dado esencialmente por la recuperación de la capacidad de arbitraje estatal entre capital y trabajo, y las acciones tendientes a apuntalar al actor sindical, estructuralmente más débil, más aún después de la década neoliberal. Así, el gobierno y el Ministerio de Trabajo buscaron, primero, recuperar el salario por la vía de aumentos administrativos subiendo el piso de las demandas sindicales; gatillaron, luego, la participación sindical en la discusión de beneficios vía decreto, y administraron el resurgimiento de la conflictividad laboral a través de un uso cauteloso de la conciliación obligatoria. Finalmente, como vimos, la capacidad de mediación entre capital y trabajo se refleja en el manejo día a día de los convenios, y la constante y rutinaria intervención estatal para dirimir disputas, puntos poco claros o diferencias en la interpretación de lo acordado.

En la segunda parte del capítulo se presentaron datos que reflejan el cambio radical en el paisaje de la Negociación Colectiva en la Argentina de la última década, en los ámbitos de aumento en la cobertura, de nuevos acuerdos y convenios firmados, y en el hecho de que los convenios de actividad o sector por primera vez desde los años '90 volvieron a crecer a un mayor ritmo que los de empresa. El auge de la negociación por sector o rama denota, esencialmente, el resurgimiento del sindicalismo como actor de clase que previene la excesiva atomización al interior del colectivo de trabajadores comprendidos en la negociación. El capítulo reflejó también el importante aumento real del ingreso de los trabajadores registrados (que pasaron a ser una mayoría de la clase trabajadora) y el aumento real de los salarios de convenio que redundó en una mayor igualdad y homogeneidad al interior de la clase trabajadora, y en un fortalecimiento del actor sindical a través de los aportes a la organización y a las obras sociales. A la vez se analizó cómo la consolidación de la Negociación Colectiva fue paralela a la administración del conflicto laboral. Es decir, los conflictos sindicales aumentaron inicialmente y en gran medida en el período de 2003 a 2005 —etapa en la que vuelven a superar a la conflictividad social no sindical— para después disminuir a niveles inferiores a la conflictividad de fines de la década del 90, en un contexto de rutinización e institucionalización del Diálogo.

Finalmente, es preciso señalar que la última década marca que la negociación agregada y sectorial es compatible con una negociación por empresa activa, aunque ésta generalmente esté restringida a unas pocas empresas grandes e involucre a una minoría de los trabajadores. Así, lejos de la imagen de una Negociación Colectiva congelada en los grandes convenios entre sindicatos sectoriales y cámaras, o excesivamente centralizada, el análisis de los datos nos devuelve una diversidad de actores participando, como por ejemplo sindicatos de base locales, empresas y grupos de empresas. Asimismo, se evidencia una mayor centralización del actor sindical, ya que las organizaciones de alcance nacional (Federaciones o Uniones) participan en el 80% de todos los convenios —del tipo que sean— y una mayor fragmentación del actor empresario.



## **CAPÍTULO 4**

**LA REGULACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO: EL CONSEJO  
DEL SALARIO MÍNIMO, VITAL Y MÓVIL Y LA COMISIÓN  
NACIONAL DE TRABAJO AGRARIO.**





## Introducción

La revitalización del Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil (en adelante CSMVM) y de la Comisión Nacional de Trabajo Agrario (CNTA) constituyó un paso crucial en la institucionalización del Diálogo Social en la última década en Argentina. El CSMVM cuenta con representación de las dos centrales sindicales nacionales y de todos los sectores productivos empresariales. Creado en su versión actual por la Ley de Empleo N° 24.013, en la década del '90 permaneció, sin embargo, casi paralizado, tanto en materia de reuniones de trabajo como en lo que hace a decisiones legales. Por un lado, un marco de política económica dado por la convertibilidad del peso y el tipo de cambio fijo crecientemente sobrevaluado hicieron del salario una variable de ajuste central en materia de costos empresariales, especialmente en el sector transable de la economía. Además, la escasa o nula voluntad política por parte del gobierno de activar la Negociación Colectiva y el Diálogo Social, y la recesión que irrumpió después de 1998 en el contexto de las crisis financieras en los países emergentes, se sumaron para sepultar cualquier atisbo de recuperación del Consejo. Con la Comisión Nacional de Trabajo Agrario (CNTA) ocurrió otro tanto. Fue creada en 1980 y cuenta con la representación del sindicato sectorial único de trabajadores agrarios y las organizaciones patronales del sector rural más importantes, pero permaneció prácticamente inactiva la mayor parte del período democrático iniciado en 1983.

Tanto la CSMVM como la CNTA recobraron vida en la década pasada. Aun con altibajos en el funcionamiento de sus diferentes aspectos o comisiones, se constituyeron en instancias fundamentales de diálogo, mediación e interacción entre Estado, organizaciones sindicales y empresariales. La regulación del ingreso mínimo es importante, por cuanto, como veremos más abajo, es la forma de Diálogo Social que según algunos autores impacta más en las actividades con básicos de convenio más atrasados y en los trabajadores no registrados. Mientras que en países como Brasil o Chile el Estado decide administrativamente el salario mínimo, en Argentina el CSMVM como instancia tripartita regula el salario mínimo del sector privado (a excepción del sector agrario, y el sector público nacional) desde 2004. La CNTA establece el salario mínimo de los trabajadores agrícolas. El CSMVM y la CNTA son

instituciones centrales del Diálogo Social en Argentina por dos razones principales. Primero, son las formas de tripartismo que más influyen en los trabajadores más débiles, es decir los de menores ingresos y los agrarios, que no están cubiertos por otras formas de Negociación Colectiva. Segundo, tanto la evolución del salario mínimo decidida por el CSMVM como el salario agrario regulado por la CNTA puede afectar —ya sea poniendo un piso de ingreso, o señalando un parámetro de aumento— los básicos o mínimos de muchos convenios colectivos establecidos. El capítulo desarrolla en primer lugar la historia de ambas instituciones tripartitas. La segunda parte relata su funcionamiento a partir de la reinauguración del Diálogo Social después del 2003, y establece sus logros y agendas pendientes.

## Historia y características Institucionales

La experiencia del Consejo de Salario en Argentina se remonta a la década del sesenta, en la que hubo cierta actividad en materia de Diálogo Social. En 1964 se creó el CSMVM (por la Ley N° 16.459) integrado por representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y de Economía, junto con representantes de los trabajadores y de los empleadores, con el objetivo de “evitar la explotación de los trabajadores en aquellos sectores en los cuales puede existir un exceso de mano de obra”, “asegurar un mínimo adecuado” y “mejorar los salarios de los trabajadores más pobres.” Sin embargo, el Consejo tuvo escasa actividad en el período y su funcionamiento se vio interrumpido por el golpe de Estado de 1966. Desde entonces hasta 1988 el salario mínimo se fijó por decreto del Poder Ejecutivo. En el último año de su gobierno, el presidente Alfonsín reconstituyó el CSMVM —en el marco de la reapertura de las rondas de Negociación Colectiva. Esta es una de las varias propuestas de concertación económico-social que surgen en este período. No obstante, estas iniciativas fueron implementadas de modo inorgánico y más bien defensivo, en general con el objetivo de legitimar decisiones más unilaterales tomadas por el gobierno en un contexto de emergencia económica.

Como mencionamos, el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil fue creado en 1991 por la Ley Nacional de Empleo N° 24.013. Allí se estableció su carácter tripartito: está presidido por el Ministro de Trabajo, e integrado además por el Ministro de Economía, 16 representantes de los empleadores (del sector público y privado) y 16 de los trabajadores. Sus funciones principales, siempre de acuerdo a la Ley son:

1. Determinar periódicamente el salario mínimo, vital y móvil.
2. Determinar periódicamente los montos mínimos y máximos y el porcentaje previsto en el artículo 118 de la ley correspondiente a los primeros cuatro meses de la prestación por desempleo.
3. Aprobar los lineamientos, metodología, pautas y normas para la definición de una canasta básica que se convierta en un elemento de referencia para la determinación del salario mínimo, vital y móvil.
4. Constituir comisiones técnicas tripartitas, para realizar estudios sobre las situaciones sectoriales que permitan conocer las posibilidades de reinserción laboral y las necesidades de formación profesional planteadas.

5. Fijar las pautas de nivel de productividad que permitan delimitar las actividades informales al efecto de establecer programas dirigidos a apoyar su reconversión productiva, para mejorar su productividad y gestión económica y a nuevas iniciativas generadoras de empleo.
6. Formular recomendaciones para la elaboración de políticas y programas de empleo y formación profesional.
7. Proponer medidas para incrementar la producción y la productividad.

Esto significa, en la práctica, la potestad de emitir opinión no vinculante en todos los temas importantes que atañen a las relaciones laborales y sociales de Argentina. Sin embargo, y a pesar de los cambios que se sucedieron en éstas áreas en la década del noventa, el Consejo tuvo en esa etapa escasa actuación y relevancia. En una etapa de ajuste de mercado, no hubo lugar para el debate y consenso de las reformas a las políticas públicas laborales, ni para el establecimiento tripartito del salario mínimo. El mismo se mantuvo en 200 pesos durante toda la década del '90.

De modo que, si bien existen algunos escasos registros de la actividad en el período, se sabe que el funcionamiento del Consejo era más bien protocolar: existieron reuniones de sus integrantes, pero no tenían incidencia real en la política laboral y salarial de la etapa (Ojeda, 2006). De hecho, en toda la década de los '90 se dicta una única actualización del salario mínimo (en julio de 1993), que se sitúa en los mencionados 200 pesos y a la que, significativamente, se llegó mediante un laudo,<sup>43</sup> debido a la imposibilidad de lograr consenso entre las partes. La Negociación Colectiva general de salarios no funcionó en la Argentina de los años '90 ni siquiera en esta instancia única de aumento del salario mínimo.

## La revitalización del Consejo del Salario Mínimo, Vital y Móvil

En esta situación se llega al año 2004,<sup>44</sup> cuándo, mediante el Decreto N° 1.095, se re-lanza el organismo, y se reforma además su reglamento interno. Sin embargo, lo que ha cambiado desde entonces hasta ahora es, sobre todo, la dinámica de trabajo y sus resultados concretos. De ser un organismo puramente formal, el CSMVM pasó a ser un foro activo en el debate e implementación de la política de ingresos: cada año, representantes de empleadores y trabajadores, con el Estado como mediador, deciden un nuevo valor del salario mínimo legal.

A continuación haremos un breve repaso de sus integrantes y modo de funcionamiento, para luego analizar lo sucedido en esta nueva etapa (2004-2010) en cada comisión —revisando protagonistas, negociaciones y resultados—, estudiar sus efectos y realizar un balance.

43. En el Consejo, las decisiones se toman por mayoría de dos tercios y en el caso de no conseguirse en dos sesiones, es el presidente el encargado de decidir.

44. En los años 2003 y 2004 se dieron aumentos escalonados del salario mínimo por decreto del PEN, sin intervención del CSMVM.

## INTEGRANTES Y FUNCIONAMIENTO

El Consejo está actualmente<sup>45</sup> presidido por el Ministro de Trabajo, asistido en sus funciones por otros tres funcionarios estatales (el Presidente del Comité Ejecutivo del Consejo Federal del Trabajo y dos funcionarios designados por el Jefe de Gabinete y el Ministro de Economía), e integrado por 16 representantes tanto de la parte empleadora como la sindical. Entre los primeros, 5 representan a la Unión Industrial Argentina y 1 por cada una de las siguientes entidades: la Cámara Argentina de Comercio, la Cámara Argentina de la Construcción, la Unión Argentina de Entidades de Servicio, la Confederación Argentina de la Mediana Empresa, la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, la Central de Entidades Empresariales Nacionales. Además están representados los bancos —Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina (ABAPRA banca estatal) y Asociación de Bancos de la Argentina (ABA, banca extranjera) y ADEBA (banca privada nacional)—, la Sociedad Rural Argentina, la Federación Agraria Argentina, Confederaciones Rurales Argentinas y Confederación Intercooperativa Agropecuaria). Entre los 16 representantes de los trabajadores, 13 pertenecen a la Confederación General del Trabajo y 3 a la Central de los Trabajadores Argentinos.<sup>46</sup>

Un cambio relevante en el reglamento en esta nueva etapa se relaciona con las condiciones de la convocatoria al Consejo. Desde el 2004, cualquier consejero puede solicitar la apertura del Consejo e incluir temas en el orden del día.<sup>47</sup> Hasta entonces, esa facultad la ostentaba únicamente el presidente. Así se posibilita que ante períodos de inactividad estatal —como los que se vivieron durante la década del noventa— los propios actores sociales cuenten con la prerrogativa de volver a ponerlo en funcionamiento.

El Consejo organiza su trabajo a partir de cuatro comisiones: Empleo, Formación Profesional, Productividad, y Salario Mínimo Vital y Móvil y Prestaciones por Desempleo.<sup>48</sup> Están integradas por un presidente de la comisión —funcionario del MTEySS— y cuatro representantes de cada sector. Estos cuatro espacios muestran que el objetivo del Consejo no es únicamente de determinación salarial, tarea que realiza a través de la fijación de los valores del salario mínimo como referencia para el resto de la economía, sino que se busca que las comisiones técnicas amplíen el debate hacia otros temas laborales relevantes y recomiende o resuelva también sobre ellos. De este modo, las comisiones se ocuparán, a partir de la distribución de tareas y las directivas específicas del Presidente del Consejo, de la realización de estudios analíticos y estadísticas. Aquí es importante la participación asidua de

---

45. En su formación original el Estado tenía representación en su calidad de empleador, esto fue modificado en el 2004 y los empleadores son ahora únicamente del sector privado.

46. Estos integrantes cumplen sus funciones durante cuatro años, *ad honorem* y son designados por el Poder Ejecutivo, de acuerdo a la representatividad de las instituciones a las que pertenecen. Otro tipo de organizaciones vinculadas de algún modo con el mundo laboral, ya sean Organizaciones No Gubernamentales, instituciones académicas, o sindicatos y cámaras empresariales no miembros pueden participar únicamente en calidad de “invitados” (esto es, sin voz ni voto) en las Comisiones, con el propósito de informar o asesorar en temas específicos.

47. Para la convocatoria efectiva se requiere la firma de catorce Consejeros (ocho por el sector que lo solicita y seis por el otro), de modo de asegurar el consenso de ambas partes.

48. El reglamento aclara que el Consejo puede crear otras comisiones de trabajo en el futuro, siempre y cuando cuente con la unanimidad de sus integrantes.

la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo, tanto como de otros organismos estatales, para la realización de informes o recomendaciones que luego elevan finalmente al plenario.

## REUNIONES PLENARIAS

En el Plenario del Consejo nunca se ha tratado otro tema proveniente de las Comisiones que no sea el valor del salario mínimo, con la excepción de la fijación de valores mínimos y máximos de las Prestaciones por Desempleo en 2004. De este modo, la dinámica es de discusión de cuestiones administrativas (el nuevo reglamento en el 2004, cambios en los integrantes de las comisiones) y de negociaciones finales para refrendar el valor del salario surgido de la Comisión de Salario Mínimo, Vital y Móvil y Prestaciones por Desempleo cada año. En estas instancias, el Ministro de Trabajo, presidente del Consejo, cumple un rol fundamental, junto con la actividad constante de otros funcionarios. Así lo explica el Ministro Carlos Tomada:

“La verdadera negociación se produce el día que se reúne el Consejo, el día de la convocatoria. Hay a veces contactos, informales, tanto con CGT, CTA, como con UIA y otros actores empresariales. Ese día se suceden en simultáneo –y previo al plenario– varias reuniones, y nosotros nos movemos de una oficina a otra, siempre insistiendo con buscar el consenso, trabajando los puntos de acuerdo, ese es nuestro fuerte –y hablo como equipo– insistir hasta encontrar los acuerdos en un marco de razonabilidad... ese espíritu acuerdista también está en los actores, pero a veces hay que ayudarlos a bajar a la realidad *terrenal*, y ahí es donde nosotros jugamos nuestro rol.”<sup>49</sup>

Los siguientes apartados analizan las reuniones más relevantes de la comisión encargada de la fijación del salario, que terminó siempre en aprobación en el plenario, y posteriormente las del resto de las comisiones.<sup>50</sup>

## COMISIÓN DE SALARIO MÍNIMO, VITAL Y MÓVIL Y PRESTACIONES POR DESEMPLEO

De acuerdo a la Ley Nacional de Empleo, tienen derecho a percibir una remuneración no inferior al Salario Mínimo, Vital y Móvil, todos los trabajadores comprendidos en la Ley de Contrato de Trabajo, de la Administración Pública Nacional y de todas las entidades y organismos en que el Estado nacional actúe como empleador. Esto es, quedan fuera del área de aplicación del salario mínimo dictado por el Consejo los trabajadores domésticos, los rurales y los que se desempeñan en el empleo público provincial y municipal. Esa misma ley establece que para fijar el salario, el Consejo debe tener en cuenta los datos de la situación socioeconómica, los objetivos del instituto y la razonabilidad de la adecuación entre ambos. Esto significa, en los hechos, que no hay un solo dato socioeconómico

49. Entrevista al Ministro Carlos Tomada, 15 de marzo de 2011.

50. El análisis de la labor de las comisiones se hace a través de las actas de reuniones y de las entrevistas pertinentes.

objetivo para fijarlo, aunque la canasta es una referencia útil -particularmente pedida por el sector trabajador. Sin embargo, como veremos, no se ha obtenido a partir del trabajo en la Comisión de Productividad una canasta básica consensuada entre las partes.

Presidida por Norberto Ciaravino (Jefe de Gabinete de Asesores del MTEySS), la Comisión se reunió por primera vez en agosto de 2004. En esta primera reunión, la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales presentó un informe relativo a la evolución del salario y la incidencia de las políticas salariales, mientras que la CTA acudió con el documento “Salarios e Ingresos en la Argentina contemporánea: el debate sobre la distribución del ingreso” que reflejaba los bajos ingresos promedio, la alta dispersión de los mismos y los altos índices de precariedad que caracterizaban a la Argentina del momento. Junto con el diagnóstico, el documento contenía varias propuestas. En esta primera reunión de la Comisión se decidió fijar el salario mínimo, vital y móvil en \$450 (desde un valor de \$300) con abstenciones por parte de los representantes del campo y el voto en contra de la CTA. Esta central alegó que el número era más bajo al correspondiente y además pidió que la Comisión sirva para un debate más amplio, y no solo para fijar una cifra.

En esta misma reunión se decidió estudiar los lineamientos, metodología y pautas para la definición de una canasta básica que funcionara como referencia del salario a fijar —a debatir luego en el Plenario— con el objetivo de que el salario mínimo supere la línea de pobreza. Se debatió también sobre las prestaciones por desempleo, a partir de un informe presentado por los representantes estatales que detallaba al mes de agosto de 2004 la situación del seguro en términos de cantidad de beneficiarios, montos liquidados y valor promedio de las cuotas; se acordó entonces entre ambas partes pedir un informe y se propuso aumentar la base de la cobertura. En septiembre de 2004 se realizó una segunda reunión donde se debatió el tema de prestaciones por desempleo. Los consejeros pidieron una serie de informes extra como insumos necesarios para un debate. Esta es una estrategia que se repetiría en el tiempo: la negativa a decidir sobre algún tema hasta no tener más información sobre el mismo, dificultando así el avance del trabajo de la Comisión.

En diciembre de 2004 la Comisión volvió a reunirse y se discutió la posibilidad de ampliación de las prestaciones de desempleo a los trabajadores no registrados y también se debatieron las causas y consecuencias del trabajo no registrado. El sector trabajador intentó discutir lo primero, pero el empresariado adujo no estar en condiciones de solventar tal ampliación y propuso entonces discutir lo segundo; de modo que no se logró un acuerdo. Este es otro patrón común de comportamiento: la incapacidad de llegar a un acuerdo sobre el tema fundamental del que debe ocuparse la Comisión.

Esta Comisión no volvió a encontrarse hasta junio de 2005, reunión en la que se aumentó el salario mínimo a \$510 a partir de mayo, a \$570 a partir de junio y a \$630 a partir de julio con el voto positivo de todos menos el sector del campo —que se abstuvo pues no se le aplica el salario mínimo, y la CTA, que votó en contra pues el número decidido no alcanzaba la canasta de la línea de pobreza de aquél entonces. En esa misma reunión, el Sistema de Información, Monitoreo y Evolución de Programas de Empleo de la Dirección Nacional de Promoción del Empleo (Secretaría de Empleo) presentó el “Informe especial del seguro por desempleo” y se discutió junto con un documento de la CGT al

respecto. En esta reunión el sector empresario insistió con una preocupación que es constante: la diferenciación del salario mínimo por regiones y el fin de la injerencia estatal en la fijación salarial del sector privado, dejando actuar simplemente a la Negociación Colectiva. Esto demuestra que a pesar de la gimnasia de concertación tripartita que se ha retomado en estos años, cada sector sigue teniendo reivindicaciones previas que no abandona.

En 2006, después de no encontrar acuerdo sobre la canasta básica en varias reuniones, en julio se acordó aumentar el salario mínimo a \$760 a partir de agosto y \$780 a partir de septiembre para llegar a \$800 en noviembre, nuevamente con la abstención del sector rural y el voto negativo de la CTA —por las mismas razones ya mencionadas. La UDES asistió a la reunión con un documento que solicitaba deducciones impositivas, al tiempo que los empleadores en general pidieron nuevamente que se atiendan las diferencias regionales. En julio de 2007 hubo una nueva reunión de la Comisión y, luego de un cuarto intermedio, el salario mínimo se fijó en \$900 a partir de agosto para llegar a \$960 en octubre y \$980 en diciembre —de modo tal que superaba la canasta de pobreza de aquél entonces. Se aprueba con el voto positivo de todos los actores menos del sector del campo y la CTA y del consejero de la CEN, que vota en contra por considerar que ya está todo decidido, sin dejar lugar al debate entre las partes. Dado que el número supera la canasta, la CTA esta vez cambia su voto de negativo a la abstención, reconociendo lo que se ha logrado, pero manifestando al mismo tiempo la falta de medidas complementarias. En esta reunión se acordó además una declaración sobre el “firme compromiso de las organizaciones sindicales y cámaras empresarias integrantes del CSMVM con el desarrollo de una política efectiva y la información que asegure el cumplimiento de la presente garantía de salario mínimo. A tal fin el Ministerio de Trabajo profundizará con las autoridades provinciales, el Plan Nacional de Regularización del Trabajo”.

La Comisión volvió a reunirse en julio de 2008. En esa ocasión, luego de un cuarto intermedio por desacuerdos entre las partes del que se retorna a instancias del trabajo de los representantes estatales por acercar posiciones, se fijó el salario mínimo en \$1.200 a partir de agosto y en \$1.240 a partir de diciembre; con el voto positivo de todos menos de la CTA. El sector del campo, por su parte, cambió su voto de negativo / abstención a positivo. Si bien el salario del Consejo continúa sin aplicarse a los trabajadores rurales, el cambio implicaba una demostración de buena voluntad e interés en el Consejo por parte del sector. Así lo explica Raúl Ojeda, Secretario Técnico del CSMVM:

“[Vienen] porque es un espacio de poder importante. Porque dentro del mundo de las relaciones laborales, es el único espacio macro deliberativo cara a cara que hay y sale en todos lados. De hecho, la composición tiene 4 años y cuándo se los invitó [a las organizaciones del sector rural] a dejar sus bancas para dejar el lugar a otras representaciones patronales para las que sí les fuera aplicable el salario mínimo, dijeron que no querían irse y comenzaron entonces a votar afirmativamente por el salario —dejando aclarado que ese salario no se aplica en la actividad rural.”<sup>51</sup>

---

51. Entrevista a Raúl Ojeda, 3 de marzo de 2011.



En julio de 2009 la Comisión se constituye nuevamente y el salario mínimo —luego de un cuarto intermedio por imposibilidad de acuerdo entre las partes— subió a \$1.400 a partir de agosto, a \$1.440 a partir de octubre y a \$1.500 a partir de enero de 2010; con el voto positivo de todos menos la CTA, que nuevamente votó en contra. La entidad minoritaria del sector trabajo realizó una fuerte crítica al Consejo por su falta de efectividad, tanto en el sentido de no funcionar de modo permanente, como de no ampliar su contenido a otras políticas distintas al ingreso mínimo. Finalmente, la Comisión volvió a sesionar en agosto de 2010 y fijó el salario mínimo —luego de un cuarto intermedio por desacuerdo entre las partes— en \$1.740 a partir de agosto y en \$1.840 a partir de enero 2011; con despacho en minoría y voto en negativo respecto del despacho de mayoría de Pedro Wasiejko y Hugo Yasky (representantes de los trabajadores por parte de la CTA), que fueron elevados al plenario para su consideración.

## COMISIÓN DE EMPLEO

Esta Comisión se ocupa fundamentalmente del tema de empleo no registrado. Se trata de una cuestión sumamente delicada para discutir entre trabajadores y empleadores; sin embargo, el Consejo por momentos consiguió crear el espacio apropiado para la discusión entre las partes, con el Estado como mediador, y también como objeto de cuestionamientos y exigencia. A la vez, actuó como importante proveedor de insumos para el trabajo entre las partes. Presidida por Enrique Deibe (Secretario de Empleo), la Comisión se reunió por primera vez en septiembre de 2004. En esa primera reunión el representante estatal expuso los objetivos, procedimientos y ejemplos del Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT), generando debate entre las partes y finalmente el acuerdo de colocar al trabajo no registrado como un tema prioritario en la agenda. Teniendo en cuenta la función fundamental de la Comisión de proponer recomendaciones al Plenario para que allí se debata entre todos, el presidente sugirió analizar el PNRT e identificar los factores detrás del alto nivel del trabajo no registrado, para poder realizar contribuciones desde el Consejo a una segunda etapa del plan. Esto es, para que el Consejo contribuya de modo efectivo a las políticas públicas implementadas. La Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales presentó un informe sobre empleo no registrado, con los números absolutos y la evolución en el tiempo. Las preguntas de los integrantes se centraron entonces, sobre todo, en las funciones de inspección del MTEySS.

En noviembre de 2004 volvieron a juntarse con el aporte de documentos confeccionados por la UDES y la CAME para el tema trabajado en la Comisión. Por su parte, la CGT entregó una copia del Proyecto sobre Seguro por Desempleo presentado en la Comisión de SMVM. En la reunión se continuaron debatiendo las causas del empleo no registrado, las formas que toma y cómo combatirlo. En la cuarta reunión, en el mismo mes, se presentó y debatió, a partir de un borrador del Ministerio, una declaración con contenido general en contra del trabajo no registrado para presentar en el Plenario. La comisión dejó de reunirse entre 2005 y 2007 y volvió a encontrarse en agosto de 2008. En ese momento, el representante estatal presentó un informe sobre las políticas en materia de empleo implementadas desde el año 2004 a la fecha y propuso presentar los resultados del PNRT en la siguiente reunión. Ante diversas intervenciones de los actores, se debatió si debían incluirse o no en la agenda de la Comisión otros temas, como regionalización del salario y el seguro de desempleo. En ocasiones la es-

trategia de los actores, especialmente del sector empresario, fue demorar el tratamiento de los temas más difíciles. De acuerdo a Raúl Ojeda (Coordinador del Consejo):

“Por ejemplo, teníamos que hablar sobre el tema no registrado, y el sector empleador decía: ‘Sí, hablemos sobre trabajo no registrado, pero además hablemos sobre ‘x, w, y z’, y tiraban 20 temas de modo de diluir el tema a tratar.”

Ante esta situación, el representante estatal buscó establecer un eje de trabajo que ordene la labor de la Comisión y —dado el evidente consenso entre los actores en torno a la inclusión del tema de la formalización del trabajo en la agenda— se decidió permanecer en esa senda. En la segunda reunión en el mismo mes los representantes estatales insistieron nuevamente al resto de los integrantes de la Comisión para que presenten propuestas de trabajo propias para presentar al Plenario. Este será un tema repetido en el trabajo en comisiones: la falta de iniciativa y de producción propia de los integrantes de los sectores del trabajo y empresario —con la excepción parcial de los miembros de la CTA y CGT. Salvo algunas ocasiones excepcionales, los insumos para el debate fueron los provistos por el Ministerio de Trabajo y otros organismos estatales específicamente convocados para tal propósito. En diciembre se realizó una reunión en conjunto con la Comisión de Productividad, dónde la presidenta de esa Comisión (Marta Novick) solicitó opinión de los integrantes en torno a la creación del Observatorio del Empleo, con la intención de que a partir del aporte de todos los actores sociales pudieran elaborarse propuestas y medidas concretas. A partir de un borrador de trabajo circulado y conversaciones informales mantenidas con los integrantes, el Observatorio obtuvo el apoyo formal de los Consejeros. Desde entonces hasta el 2010, la Comisión no volvió a reunirse.

## COMISIÓN DE FORMACIÓN PROFESIONAL

Esta Comisión se ocupa fundamentalmente de todas las cuestiones relativas a la educación y el entrenamiento para el empleo. Nuevamente, el Estado tendrá un doble rol, por un lado, informando y explicando sus actividades e iniciativas existentes al respecto; por el otro, ofreciendo diversos informes y documentos de organismos estatales para producir sugerencias para futuras acciones. Del trabajo de esta Comisión surgirá, entre otras cosas, un documento conjunto con recomendaciones para un Sistema de Formación Profesional a debatir en la reunión plenaria.

Presidida por Matías Barroetaveña (Subsecretario de Políticas de Empleo y Formación Profesional) y Mónica Sladogna (Directora de Fortalecimiento Institucional) esta Comisión se reunió por primera vez en septiembre de 2004. Allí el Ministerio presentó un informe sobre el Plan Nacional de Formación Profesional, explicando los objetivos, estrategias y resultados de los Planes Territoriales de Capacitación y Promoción del Empleo, y de los Planes Sectoriales de Calificación y Promoción del Empleo que se llevan adelante. En octubre de 2004 se realizó una segunda reunión, dónde dos organizaciones sindicales, la UOCRA y la UOM, expusieron y debatieron sus experiencias en capacitación en oficios y formación profesional. En la tercera reunión (en octubre) la Directora Ejecutiva del Instituto Nacional de Educación Tecnológica presentó el Proyecto de Ley de Educación Técnico Profesional y se acordó aprobar una recomendación sobre el mismo para elevar al Plenario. En la misma reunión, el Ministerio

distribuyó un documento con criterios básicos para promover e identificar buenas prácticas de formación profesional. Asimismo, se presentó un proyecto de decreto sobre pasantías para la emergencia —inscripto en el Programa Más y Mejor Trabajo, destinado a fomentar la incorporación de trabajadores de oficios industriales en empresas, grupos de empresas o encadenamientos productivos. En diciembre, en la cuarta reunión de la Comisión, se aprobó una Declaración de Apoyo al mencionado Anteproyecto de Ley de Educación Técnica y Profesional.

La Comisión no se reunió entre 2005 y 2007 y volvió a encontrarse en agosto de 2008. En la primera reunión de ese año se realizó una ronda de consulta a los actores para determinar la agenda. El Ministerio presentó un informe referente a las políticas activas de empleo implementadas y al proyecto de Sistema Nacional de Formación Continua, y luego se debatió. Los sectores se comprometieron a consensuar posiciones en pos de lograr un temario unificado para la Comisión. La agenda se siguió debatiendo en una reunión en septiembre y los actores propusieron como objetivo general fijar lineamientos de formación profesional que abarquen al país y a los trabajadores, definiendo los contenidos y administrando los recursos de modo tripartito.

Aquí vemos nuevamente las dificultades y la demora que acarrea el establecimiento de una agenda de trabajo clara en las comisiones. A esta reunión asistieron el Ministro de Educación (Alberto Sileoni) y la Directora de Educación de Adultos del Ministerio de Educación y Coordinadora General del Programa Nacional de Alfabetización (Lic. Delia Méndez) para que realicen una reseña de sus actividades. Ambos funcionarios mencionaron el potencial de articulación con los sindicatos y empleadores en la formulación y ejecución de iniciativas en estos temas y en particular en la formación profesional. Del debate surgieron los siguientes temas: 1) el financiamiento de la Formación Profesional; 2) la organización y la participación de los diversos sectores; 3) las cuestiones operativas y necesidades específicas de cada región; 4) las instituciones de Formación Profesional.

En la tercera reunión en septiembre de 2008, se entregó un documento sintetizando el relevamiento de los sistemas de formación profesional en diversos países. A continuación el presidente sometió a discusión el proyecto de Ley de Pasantías Educativas y se entregó un documento con el proyecto de la Ley de Formación en el Trabajo, para impulsar una discusión integral al respecto. En la cuarta reunión, en noviembre, se repasó lo discutido en referencia al Proyecto de Ley de Pasantías Educativas, a los pilares para un Sistema de Formación Continua y al borrador del anteproyecto de Formación en el Trabajo. Se consideraron luego propuestas de modificación al proyecto de Ley de Formación en el Trabajo y, finalmente, en diciembre de 2008 se realizó la quinta reunión donde todos los integrantes acordaron el texto “Lineamientos para la construcción de un Sistema de Formación Continuo” a ser elevado a la consideración del Plenario. La Comisión no ha vuelto a reunirse hasta la fecha.

## COMISIÓN DE PRODUCTIVIDAD

El tema fundamental de esta Comisión ha sido la confección de una canasta básica de referencia para el establecimiento y actualización del salario mínimo del trabajador. Debido a lo delicado de la tarea, ha sido muy difícil llegar a un acuerdo entre las partes y obtener resultados visibles del debate.

En este caso, fueron los representantes del lado empresario los que pusieron más trabas al avance, mientras que se observó una disposición mayor al trabajo del lado de las centrales sindicales, que han acudido a las reuniones con una posición consensuada entre ambas, lo cual fue una novedad.

Presidida por Marta Novick (Subsecretaria de Programación Técnica y Estudios Laborales) en septiembre de 2004 se realizó la primera reunión de esta Comisión con el propósito de iniciar el proceso que culminara en el diseño de una canasta básica. Para ello se recibieron informes técnicos del INDEC, recomendaciones de la OIT y el “Aporte de la CTA para la Comisión de Productividad sobre el Método de Conformación de la Canasta Básica para el Cálculo del SMVM en los Términos de la Ley de Contrato de Trabajo”. Se repasaron experiencias internacionales y la normativa de Argentina; y, finalmente, se decidió utilizar los datos del INDEC para producir un documento propio para elevar al Plenario (y presentar además en la Comisión del SMVM). A partir de esta presentación, cada sector se comprometió a presentar una propuesta de los criterios necesarios para la confección de la canasta que serán luego sometidos a discusión. En noviembre se realizó la tercera reunión donde se aprobó el “Resumen de propuestas realizadas en la Comisión sobre Canasta Básica y Productividad” con pequeñas modificaciones propuestas por algunos integrantes. El sector trabajador presentó una propuesta consensuada entre ambas centrales sindicales de canasta básica, mientras que el sector empleador afirmó su imposibilidad de votar a favor, solicitando más tiempo para analizar la propuesta.

En la cuarta reunión se sometió a votación y se aprobó —con los votos positivos de las dos centrales sindicales (CGT y CTA) y negativo de los empleadores— la recomendación del sector trabajador sobre la canasta básica familiar que debería tomar en cuenta el plenario.<sup>52</sup> Ésta fue una situación de clara oposición entre las partes en la que los representantes de los trabajadores, vislumbrando la imposibilidad del acuerdo, decidieron avanzar por su cuenta, aun sabiendo que algo votado solamente por ellos no pasaría luego la instancia del Plenario. De modo que quedaba como una declaración de índole más bien “testimonial”. Los empleadores señalaron su disconformidad con el texto y solicitaron se definan claramente los términos del debate y se acuda al personal técnico especializado para llegar al valor de la canasta básica. Se consensuó finalmente entre las partes comenzar a trabajar en el tema “productividad”.

La Comisión no se reunió entre 2005 y 2007 y volvió a sesionar en agosto de 2008. Se comenzó a discutir el concepto de “productividad.” Acudió el Secretario de Industria e informó sobre la situación del sector y sobre las principales líneas de política de la Secretaría a su cargo. La representante de la Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales se comprometió a contribuir con un análisis de las diferencias en la productividad global por rama de actividad, con estudios de la dinámica de las empresas y del empleo en las PyMEs. La presidenta de la Comisión le insistió al sector empleador para

---

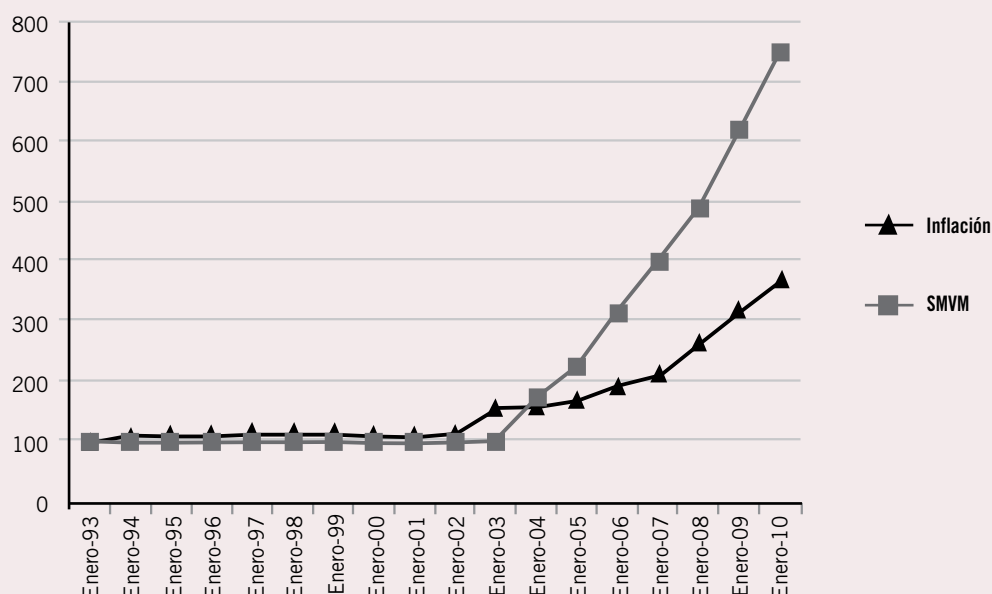
52. “Habida cuenta de que el INDEC actualmente no releva la canasta que se ajusta al marco normativo fijado por la ley 24.013 que determina el SMVM para un trabajador sin carga de familia, consideramos necesario tomar como referencia provisoriamente el valor promedio de consumo de los hogares argentinos que surge de la actualización a octubre 2004 de la Canasta Familiar de Base = 1960. Dicho valor se ubica en 1580 pesos netos. Recomendamos que dicho valor de referencia sea considerado por el Plenario del Consejo, para fijar el porcentual que debe cubrir el SMVM. La parte trabajadora aconseja establecer un seguro de empleo y formación para todo Jefe y Jefa de hogar desocupado que esté en línea con los valores que se fijen para el salario mínimo, vital y móvil. Asimismo la parte trabajadora propone que hasta que se alcance el nivel histórico, los valores de la canasta básica deberían revisarse como mínimo dos veces por año para actualizar el valor del salario mínimo”. Acta de reunión.

que realice su propia presentación sobre el tema bajo análisis. Aquí se evidencia, nuevamente, la falta de iniciativa y de producción propia de los representantes sectoriales en la Comisión. La Comisión no volvió a reunirse en el período bajo estudio.

## Resultados y Balance de la Puesta en Marcha del CSMVM

El primer y fundamental impacto de la revitalización del Consejo ha sido en el valor real del salario mínimo. Al compás de la recuperación de la autonomía en política monetaria y cambiaria, y del crecimiento sostenido de la demanda, el ingreso legal marcado por el salario mínimo creció sustancialmente en el período 2003-2010, muy por encima de la inflación (Gráfico 4.1). Como se ve en el gráfico, hasta el 2003 el aumento de la inflación superó al del salario mínimo. Desde enero de 2004 se invierte la tendencia, y el ingreso mínimo creció desde \$300 (100 dólares) en esa fecha hasta \$1840 (alrededor de 460 dólares) en enero de 2011 después de la última negociación en agosto de 2010. El contraste con los períodos anteriores es remarcable ya que, como afirma Kostzer (2006), desde inicios de los años 80 el salario mínimo se ajustó más lentamente que el salario medio a la inflación y permaneció casi siempre a la zaga del aumento de precios. Esa tendencia central se invirtió después del 2003, como se aprecia en el Gráfico 4.1.

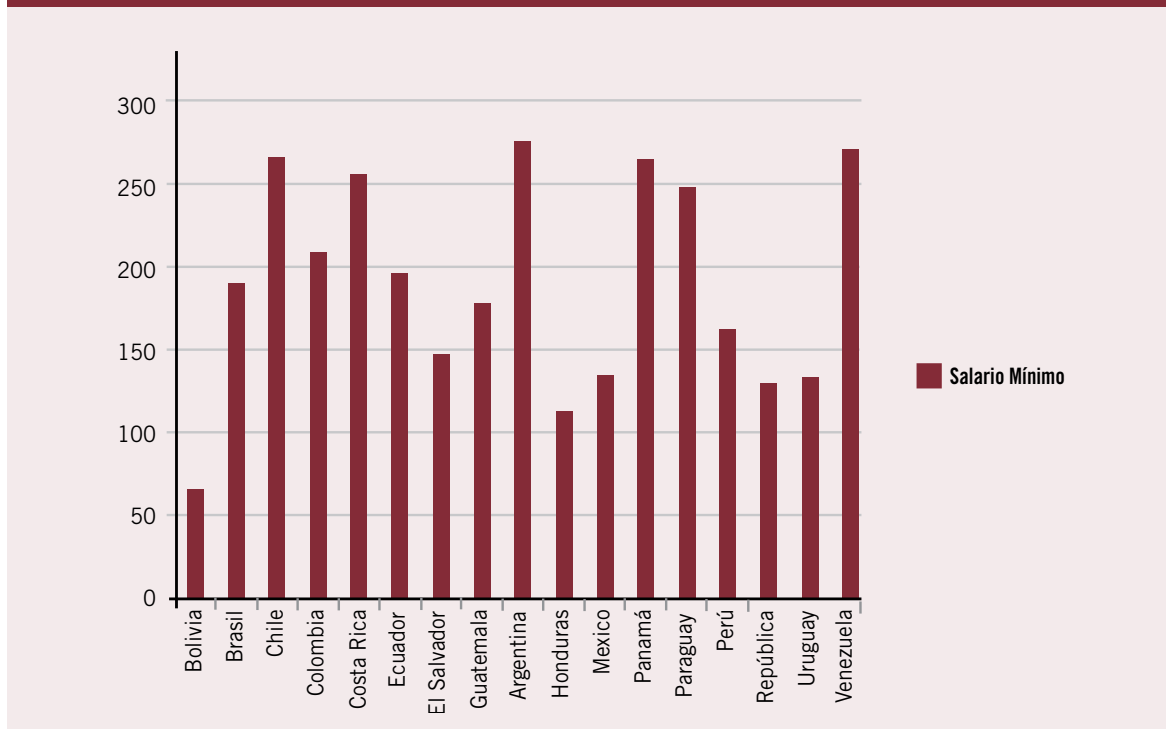
GRÁFICO 4.1. EVOLUCIÓN DEL SALARIO MÍNIMO Y LA INFLACIÓN, ARGENTINA 1993-2010 (1993 BASE 100)



Fuente: SM de Base de Datos del SSPTyEL, inflación hasta 2006 INDEC, posteriormente promedio de índices provinciales (ver Gráfico 3.8).

Ciertamente, es probable que pocos trabajadores registrados estuvieran cobrando el salario mínimo legal de bolsillo —que estuvo congelado en valores muy bajos durante todos los años 90— a fines de la década.<sup>53</sup> Por lo tanto, como en el caso de los salarios de convenio en Negociación Colectiva, el fenomenal aumento del salario mínimo está marcando también un acercamiento entre los valores reales y legales percibidos por el trabajador. De todos modos, hacia 2007, después de cuatro años de funcionamiento y negociaciones en el seno del CSMVM, Argentina tenía el salario mínimo más alto de América Latina medido en dólares (Gráfico 4.2), seguido de cerca por Venezuela y Chile, en un contexto de menor informalidad y por ende mayor incidencia efectiva en Argentina y Chile respecto de Venezuela. Es interesante notar que México, el otro caso del continente donde el salario mínimo en teoría se define por mecanismos tripartitos, se encuentra entre los niveles más bajos del continente, lo cual evidencia que el Diálogo Social por definición y sin otros componentes (activación del actor sindical, orientación gubernamental, entre otros) no garantiza mecanismos de mayor redistribución del ingreso.

GRÁFICO 4.2. SALARIO MÍNIMO EN DÓLARES, AMÉRICA LATINA 2007



Fuente: OIT 2008

53. De hecho Kostzer (2006: 71) estima que en 1993, un 98% de los asalariados percibía ingresos por encima del salario mínimo.

Si bien parece estar clara la necesidad de un salario mínimo en las economías modernas, la literatura en ciencias sociales acuerda menos sobre sus efectos directos en el mercado de trabajo, especialmente en un país como Argentina, donde la cobertura de la Negociación Colectiva (que casi siempre implica salarios por arriba del mínimo) está tan extendida entre los trabajadores formales. En el caso argentino podemos señalar dos impactos relevantes del salario mínimo más allá de la garantía de ingreso legal a todos los trabajadores registrados. En primer lugar, el salario mínimo tiende a fortalecer el ingreso de los trabajadores no registrados que trabajan en empresas registradas (alrededor de un tercio del total de no registrados).<sup>54</sup> En efecto, Kostzer (2006: 72) muestra que la brecha entre los trabajadores registrados y no registrados de similar calificación que reciben montos cercanos al salario mínimo en empresas que tributan a la seguridad social es muy baja. En otras palabras, el empleador registrado, aun cuando no lo declare a la seguridad social, tiende a garantizar un salario cercano al mínimo legal. En segundo lugar, la influencia del salario mínimo parece mayor en los trabajadores no calificados y en los básicos de convenio más atrasados que siempre buscan preservar un nivel mayor al del salario mínimo. De hecho, Marshall (2006: 7) encuentra que entre 2003 y 2005 la evolución comparativa del salario mínimo y los salarios básicos de convenio para los trabajadores no calificados convergen, y que en términos generales el salario mínimo se constituye “en estándar de referencia para el movimiento de los salarios más bajos, de asalariados tanto registrados como no registrados.” (p. 19).<sup>55</sup>

Además de su rol en la recuperación del ingreso mínimo, es evidente que al ser el único espacio institucionalizado y unificado de Diálogo Social intersectorial a nivel nacional, todo lo que allí se debate tiene una repercusión singular. El CSMVM tiene una función importante como legitimador de la gimnasia de Diálogo Social en Argentina, y se ha constituido en un foro central para los actores sociales. De este modo debe entenderse el hecho de que, como vimos, algunos actores voten en contra o se abstengan sistemáticamente, pero de ninguna manera estén dispuestos a dejar el espacio en el Consejo a otras entidades. A su vez, el hecho de estar presidido por el Ministro de Trabajo, cuya intervención personal puede ser esencial en algunas negociaciones, fortalece aún más la coordinación de agenda entre el Consejo y el Poder Ejecutivo. Por otra parte, el cambio de reglamento en el sentido de poder ser convocado a partir de las partes, lo institucionaliza todavía más como herramienta en pos del tripartismo.

Ahora bien, ¿qué conclusiones pueden sacarse acerca de la relación entre el Estado y los interlocutores sociales en el seno del Consejo? Es obvio que, como en toda instancia genuina de tripartismo, la revitalización del Consejo implicó un constante debate y puja de intereses entre sectores.<sup>56</sup>

54. Kostzer (2006: 72).

55. En este sentido Norberto Ciaravino, presidente de la Comisión de Salario, sostuvo: “El salario mínimo también incide simbólicamente: el trabajador lee en el diario el aumento conseguido y puede ir a reclamarle al patrón que al menos le paguen el mínimo. Si bien cuando se fija el salario mínimo la mayoría de los convenios colectivos ya están actualizados, todavía quedan algunos en que algún básico puede estar rezagado. Entonces el porcentaje que se usa en el aumento del salario mínimo los trabajadores lo pueden usar en la Negociación Colectiva sectorial como piso.”

56. El debate no es sólo por el número de aumento, sino que también se discute fuertemente el cronograma de vigencia del mismo. En palabras del Ministro Carlos Tomada: “Yo diría que después hay una segunda parte, que también lleva su tiempo, que es una negociación que tiene que ver con los otros aspectos del salario mínimo, por ejemplo el pago escalonado, la fecha de la vigencia.” Entrevista 15 de marzo de 2011. En palabras de Ciaravino: “[Los empleadores] negocian muy fuerte, aunque (...) ellos ya pagan salarios más altos en otras partes, pero ellos siempre pelean. Especialmente por el tema de la regionalización” Entrevista, 17 de marzo de 2011.

El sector empleador ha negociado siempre muy duramente y aun cuando finalmente da el visto bueno, amenaza con no acordar —de allí la necesidad de acudir a cuartos intermedios en las reuniones.

La coalición que ha respaldado todas las resoluciones salariales del CSMVM entre 2003 y 2010 ha estado conformada por el Estado, los empresarios no agrarios y la CGT. Los representantes de la central de trabajadores mayoritaria siempre han votado positivamente en el plenario y la Comisión de Salario. Si bien argumentan que el número final debe ser superior al que se acuerda, afirman que el camino emprendido es el correcto y se trata de un proceso que hay que acompañar.<sup>57</sup> La CTA siempre ha votado en contra o se ha abstenido, alegando en algunos casos lo insuficiente del incremento, y en otros la necesidad de que el Consejo funcione con más asiduidad y trate más temas. Esta central postula que no alcanza con determinar un número, sino que las mejoras que la población trabajadora requiere ameritan varias medidas simultáneas. Como mencionamos, el sector rural cambió en 2008 su voto de negativo / abstención, a positivo. De este modo, teniendo en cuenta la no aplicabilidad del salario mínimo al trabajador rural y la previsible posición de la CTA, se ve que la negociación más fuerte y extensa se da fundamentalmente entre la UIA y la CGT. Dado lo arduo de la negociación, no es inusual que participe el Ministro de Trabajo personalmente para destrabar y llegar a un consenso. Sin embargo, como mencionamos, a pesar de esfuerzos de las partes (todas o algunas) para tratar más temas, el Consejo no ha podido resolver de modo consensuado sobre otros temas que no sean el ingreso mínimo y, en particular, no ha logrado aprobar la canasta básica que funcione como referencia para la actualización automática del salario. El siguiente cuadro resume aspectos fundamentales del funcionamiento del CSMVM estos años.

El cuadro deja en evidencia dos datos importantes. El primero es que la mayor actividad del Consejo, medida por cantidad de reuniones de sus comisiones, se dio en los años 2004 y 2008. Esto es, el Consejo parece vigorizarse en los años posteriores a las elecciones generales, en los cuales el gobierno recién legitimado avanza una agenda importante de tripartismo. Además hay una diferencia cualitativa en el funcionamiento de la Comisión del Salario en las 3 y 5 reuniones de 2004 y 2008 respectivamente: se llegan a tratar otras cuestiones además de salarios, tales como las prestaciones por desempleo; mientras que en el resto de los años se trata de una misma sesión en la que se va a cuarto intermedio porque no se puede acordar el número (o el escalonamiento) del aumento salarial. En ambos años también se logran porcentajes de incrementos que están entre los más altos del período. En años posteriores, sin embargo, el Consejo disminuye notoriamente su funcionamiento, y solo se reúne anualmente la Comisión de Salario, cuya decisión siempre se lleva al plenario. El segundo dato importante, ya señalado en el análisis precedente, es el escaso volumen de participación de los actores sociales. La segunda columna de cada comisión muestra la cantidad de documentos (más allá de propuestas o declaraciones) que elaboraron los actores sociales. Solo la CTA, la CGT y la UDES

---

57. En la fundamentación de su voto positivo en la reunión de la Comisión de SMVM de junio de 2005, por ejemplo, afirman “Esta central ratifica su aspiración a que el monto del SMVM se fije en una suma igual o superior a la cifra que el INDEC publica para superar la línea de la pobreza y que comience a regir a partir de abril de ese año. Pese a ello, brindamos el voto afirmativo a la propuesta del sr. presidente de la comisión en mérito a que esas sumas implican una mejora respecto del valor actualmente vigente y como gesto a favor del proceso de diálogo, confiando en que el Consejo del Salario continuará con sus deliberaciones de modo tal de llegar en algún momento no muy lejano a esa suma” (Hugo Moyano, Consejero representante de la CGT).



(Unión Argentina de Entidades de Servicio) y CAME (comerciantes pequeños) presentaron algún tipo de estudio o informe como insumo para la discusión en comisiones o en el plenario, especialmente en las primeras épocas del Consejo. Es notable la ausencia de estudios técnicos por parte del gran empresariado. A pesar de tratarse temas de gran importancia económica como por ejemplo el ingreso, el trabajo no registrado y su regularización, la canasta básica de ingreso, la productividad o la formación profesional, ni la UIA, ni la SRA o las asociaciones de bancos presentaron material para enriquecer la discusión. En cambio, como vimos en el relato del trabajo de las comisiones, el aporte del Estado, especialmente vía la SSPTyEL y la Secretaría de Empleo, fue muy importante.

CUADRO 4.1. EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES ASPECTOS DEL CSMVM 2003-2010

Año	SMVM (Piso final decidido por año)	% Suba SMVM (Resp. año anterior)	Comisión Salarios		Comisión Empleo		Comisión Productividad		Comisión Formación Profesional	
			Reun.	Documentos Actores Sociales	Reun.	Documentos Actores Sociales	Reun.	Documentos Actores Sociales	Reun.	Documentos Actores Sociales
<b>2004</b>	<b>450</b>	<b>28,5%</b>	<b>3</b>	<b>1 CTA</b>	<b>5</b>	<b>1CGT 1CAME 1UDES</b>	<b>4</b>	<b>1 CTA</b>	<b>4</b>	
2005	630	40%	2	1 CGT	0		0		0	
2006	800	27%	3	1 UDES	0		0		0	
2007	980	22.5%	2		0		0		0	
<b>2008</b>	<b>1240</b>	<b>26.5%</b>	<b>5</b>		<b>4</b>		<b>3</b>		<b>5</b>	
2009	1500	20.9%	2		0		0		0	
2010	1840	22.6%	2		0		0		0	
Total			19		9		7	1	9	

En suma, la re-activación del Consejo ha sido sumamente relevante en términos del retorno al Diálogo Social tripartito de gran magnitud y como impulsor de la regulación del salario mínimo como herramienta de distribución del ingreso. En cuanto a logros debemos apuntar el hecho de que los actores sociales retoman el debate entre ellos para decidir las políticas que inciden directamente sobre sus actividades, esto es, ya no se trata del Poder Ejecutivo decidiendo por decreto o simples rondas “consultivas”. El interés y la confianza de ambas partes se evidencia en su presencia, en su negativa a dejar las bancas (en el caso de los empleadores rurales), y en los pedidos de mayor amplitud de temas y una frecuencia superior de los encuentros. Asimismo, la asistencia técnica no solo del MTEySS, sino también del Ministerio de Educación y del Ministerio de Economía (entre otros), al trabajo en comisiones denota no solo el compromiso por parte del Estado con esta institución, sino que además ofrece una base para el debate informado y las recomendaciones que allí se realizan. En efecto, tanto durante el año 2004 como durante 2008 se logró una continuidad en el debate a partir de la alta

frecuencia de las reuniones y los insumos técnicos e informes presentados por los organismos públicos. Se lograron consensos y, en algunos casos, resultados concretos en términos de documentos con recomendaciones o apoyos.

En cuanto a las cuentas pendientes, el Consejo no ha logrado con el tiempo evolucionar hacia un funcionamiento permanente y sistemático a través de sus comisiones, a pesar de tener la infraestructura para hacerlo y las misiones otorgadas por la ley de creación. El Ministro de Trabajo, Carlos Tomada, lo explica del siguiente modo:

“Yo creo que lo que ocurre con el Consejo es que tiene que ser un Consejo de funcionamiento permanente y eso es una deuda. Creo que estuvo bien que al principio funcionara como funcionó, acotado al tratamiento de pocos temas. Era necesario consolidar la institucionalidad de un modo progresivo. Y creo que deberemos avanzar más en la tarea del funcionamiento regular de las comisiones”<sup>58</sup>

De este modo, el MTEySS ha sido exitoso en la extensión cuantitativa del debate, en apuntalar el rol central del Consejo como regulador de la mejora en el ingreso mínimo real. En lo cualitativo, sin embargo, no se han logrado introducir contenidos extra-salariales entre los temas sobre los que el Consejo se expide. De este modo, no se ha logrado acordar sobre otras cuestiones que no sea el (fundamental) salario mínimo, pues a la hora de tratar otros temas (el empleo no registrado, la formación profesional) a las partes les cuesta consensuar y llegar a decisiones, sumado a que apenas se consolida un tema, los consejeros consideran necesario debatir varios más previamente. Así se dificultó fijar una agenda clara de trabajo, generando que los temas se diluyan y que luego no haya quórum suficiente para continuar las reuniones.

## La Comisión Nacional de Trabajo Agrario

La Comisión Nacional de Trabajo Agrario es un organismo normativo creado por la Ley de facto N° 22.248, dictada por la última dictadura militar. Su constitución, al igual que el Consejo de Salario, es *tripartita* pues se encuentra conformada por representantes de los sectores empresarial, sindical y gubernamental. La Comisión está integrada por dos representantes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (uno de los cuales, el Subsecretario de Relaciones Laborales, el Doctor Alvaro Ruiz, la preside), un representante del Ministerio de Economía; uno de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos; dos representantes titulares y dos suplentes de las entidades más representativas de los empleadores (uno por la Sociedad Rural Argentina, uno por las Confederaciones Rurales Argentinas, uno por la Confederación Intercooperativa Agropecuaria y uno por la Federación Agraria Argentina) y dos representantes de los trabajadores, miembros de la organización más representativa

---

58. Entrevista al Ministro Carlos Tomada, 15 de marzo de 2011.

del sector trabajador, la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE).<sup>59</sup> En caso de empate en las votaciones, el presidente tiene doble voto. Su principal función es determinar las remuneraciones mínimas y las condiciones laborales de los trabajadores comprendidos en el Régimen Nacional de Trabajo Agrario que se desempeñan en las diversas actividades en el sector rural.

A pesar de la fecha de su creación, la CNTA no funcionó inmediatamente. Comenzó a reunirse recién en 1988 y hasta 1990, se ocupó casi únicamente de actualizar salarios según el ritmo inflacionario. En la década del noventa, en consonancia con el bajo volumen de Negociación Colectiva y Diálogo Social en el resto de la economía, la actividad negocial de la CNTA fue mínima. A partir del 2003, por iniciativa del Ministerio de Trabajo fue reactivada e incorporó nuevos temas y actividades hasta ese momento no comprendidas. Desde ese año hasta la actualidad, los sectores productivos (empleadores y trabajadores) conjuntamente con el Estado establecen las normas del Régimen Nacional de Trabajo Agrario, esto es, trabajaron en forma sostenida para regular remuneraciones y condiciones de trabajo (básicamente, el convenio colectivo) para 110 actividades agropecuarias.

Las funciones legales de la Comisión son:

1. Dictar su reglamento interno y organizar su funcionamiento y el de las Comisiones Asesoras Regionales, determinando sus respectivas jurisdicciones, conforme a las características ecológicas y económicas de cada zona del país.
2. Establecer las categorías de los trabajadores permanentes que se desempeñaren en cada tipo de tarea, determinando sus características y fijando sus remuneraciones mínimas.
3. Establecer las modalidades especiales de trabajo de las distintas actividades cíclicas, estacionales u ocasionales y sus respectivas remuneraciones con antelación suficiente al comienzo de las tareas, teniendo especialmente en cuenta las propuestas remitidas por las CAR, determinando la oportunidad de su pago y la inclusión en las mismas del sueldo anual complementario y las vacaciones.
4. Asegurar la protección del trabajo familiar y del trabajador permanente en las actividades agrícolas.
5. Determinar la forma de integración de los equipos mínimos o cuadrillas para las tareas que fueron reglamentadas cuando resultare necesario.
6. Dictar las condiciones mínimas a que deberán ajustarse las prestaciones de alimentación y vivienda para el trabajador no permanente, teniendo en consideración las pautas de la ley y las características de cada región.
7. Adecuar al ámbito rural la aplicación de las normas de higiene y seguridad en el trabajo.
8. Asesorar a los organismos nacionales, provinciales, municipales y entes autárquicos que lo soliciten. Solicitar de las reparticiones nacionales, provinciales, municipales o entes autárquicos los estudios técnicos, económicos y sociales vinculados al objeto de la presente ley y sus reglamentaciones.
9. Proponer, a cargo del Estado, un sistema de medicina preventiva adaptado a las características zonales.

---

59. Existen otras organizaciones sindicales, pero ninguna con alcance nacional ni con personería gremial. De modo que estos otros sindicatos (por ejemplo, el Sindicato de Obreros de la Fruta de Río Negro y Neuquén o del citrus en Tucumán) negocian convenios colectivos para actividades específicas en el marco de la Ley N° 14.250 y modificatorias, mientras que UATRE responde por las 110 actividades rurales.

En la práctica, la CNTA convoca —como mínimo— una reunión por mes, donde se tratan las propuestas presentadas por los representantes sectoriales o elevadas por las Comisiones Asesoras Regionales (CAR), que son catorce, desde una resolución de 1992. Estas comisiones están integradas por dos representantes del MTEySS y, en partes iguales, por representantes titulares y suplentes de las entidades empresarias y la organización sindical. Están ubicadas en las economías regionales con mayor incidencia en la actividad y sus atribuciones y deberes, según consta en la ley, son:

1. Elevar anualmente a la CNTA, por ciclo agrícola y en tiempo oportuno, las propuestas relativas a remuneraciones y condiciones de trabajo de aquellas actividades productivas que se desarrollen en su jurisdicción.
2. Realizar los estudios que le fueren encomendados por la CNTA y aquellos que por sí dispusiere efectuar en su zona, fueren ellos referentes a tareas ya regladas u otras que estimare necesario incorporar, elevando los informes pertinentes.
3. Asesorar a la Autoridad de Aplicación o a las dependencias que lo requieren, mediante informes, remitiendo copia a la CNTA.

Sus funciones son, entonces, de asesoramiento y asistencia regional; esto es, fundamentalmente, elevan a la CNTA estudios e investigaciones tendientes al mejoramiento del trabajo agrario, y propuestas sobre condiciones de trabajo y remuneraciones. Asimismo, la Comisión puede constituir sub-comisiones técnicas permanentes (tripartitas) para que se expidan de modo no vinculante, sobre temas que están siendo estudiados.

## FUNCIONAMIENTO Y ACTIVIDAD DE LA CNTA

La evolución de la CNTA puede ser dividida en tres etapas: en primer lugar, entre 1988 y 1991 la Comisión emitió una importante cantidad de resoluciones, pero casi todas referidas a cuestiones salariales y administrativas (estas últimas obedecían, sobre todo, al hecho de que la CNTA estaba en una etapa de constitución). En segundo lugar, entre 1992 y 2002, asistimos a una etapa en la que la CNTA casi no funciona. El organismo fue disminuyendo abruptamente el número de resoluciones hasta llegar a 2 en el 2000. Nuevamente, la poca regulación que hubo es de contenido salarial. En tercer lugar, la etapa que comienza en el 2003 y se consolida en el 2004, año en el que se firmaron 44 resoluciones y desde entonces el número no ha dejado de aumentar hasta llegar a 111 en el 2010 (Ver Gráfico 4.3). Aquí se evidencia también un cambio cualitativo: si en el 2004, solo una de las resoluciones aludía a un tema no salarial (la duración de la jornada de trabajo en la provincia de Santa Fe), en los años siguientes se registró una mayor cantidad de resoluciones vinculadas a cuestiones extra-salariales, esencialmente de condiciones de trabajo.

El proceso de cambio comenzó, como dijimos, en el 2003 cuando, después de casi diez años, se fijó un nuevo salario general para los trabajadores permanentes (lo que se conoce como “salario del peón”). Este ingreso mínimo funciona, en la práctica, como un índice para las remuneraciones en la actividad, pues tiene arrastre sobre todos los demás salarios. El Gráfico 4.4 muestra el importante aumento del salario del peón decidido por la CNTA en el período 2003-2010, muy por encima de la

GRÁFICO 4.3 CANTIDAD DE RESOLUCIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE TRABAJO AGRARIO



Fuente: MTEySS, [www.trabajo.gov.ar/trabajoagrarioweb](http://www.trabajo.gov.ar/trabajoagrarioweb)

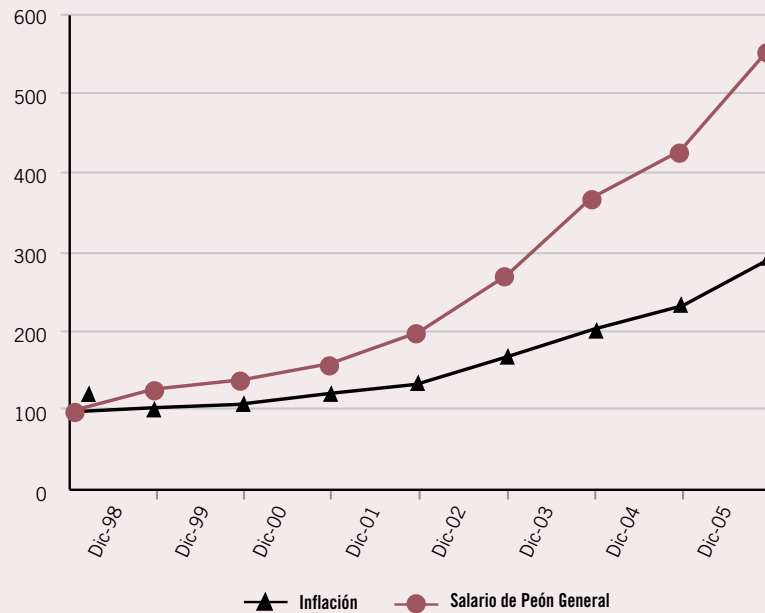
inflación, casi un 90% en términos reales. Como en el caso de la Negociación Colectiva, este salario básico era en la práctica meramente formal en la década del '90, y recién en los 2000 comienza a incidir en los hechos en las remuneraciones del trabajador rural.

Desde 2003 comienza, entonces, un proceso orientado a regular las actividades rurales: se dictan salarios y condiciones de trabajo reemplazando lo existente en algunos casos, y en otros llenando un vacío.<sup>60</sup> La CNTA llega a cubrir 110 actividades y si bien la Secretaría de Agricultura cataloga algo más de 130, no todas las restantes están completamente al descubierto, pues algunas cuentan con convenios colectivos puntuales. Además de la regulación salarial, se incorporan nuevos temas (extensión de la jornada, condiciones mínimas de vivienda e higiene, derechos básicos, entre otros) hasta entonces jamás discutidos en el sector agrario. Cada actividad tiene su escala salarial y categorías distintas, su mini-convenio, algunos de los cuales incluyen condiciones específicas, categorías laborales, etc. En suma, el sector agrario muestra una heterogeneidad de sus actividades económicas muy importante.<sup>61</sup> Así, las resoluciones que involucraron temas no salariales de condiciones de trabajo en el período 2003-2010 duplicaron a las resoluciones del mismo tipo en la década del '90 (Gráfico 4.5). En otras palabras, el rol de la CNTA en esta nueva etapa implicó regular y reformular sustancialmente las condiciones de trabajo en un sector tradicionalmente abandonado por la Negociación Colectiva del sector privado en Argentina.

60. Esto es, había incluso actividades sin normativa alguna, ni siquiera salario mínimo, pues como es sabido, no se aplica para este sector de la economía.

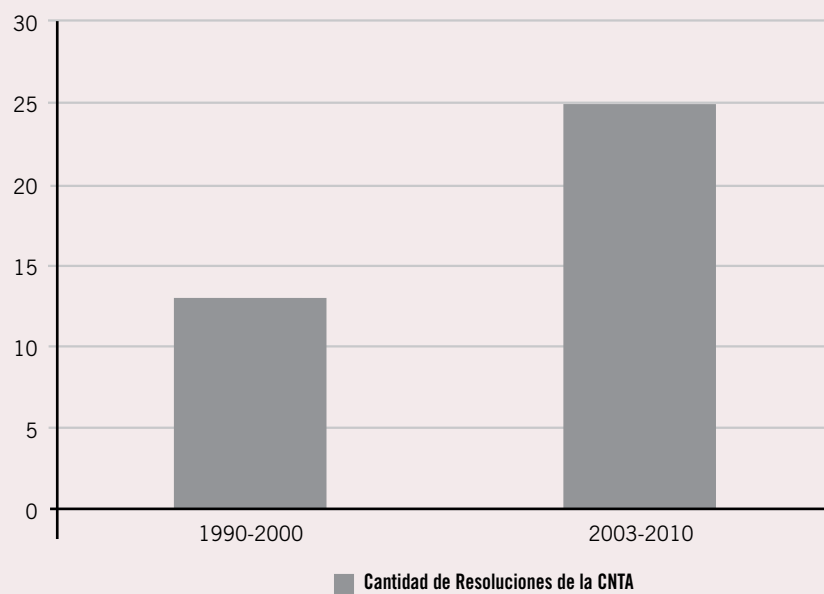
61. Entrevista a Alejandro Senyk, 17 de marzo de 2011.

GRÁFICO 4.4 EVOLUCIÓN DEL SALARIO DEL PEON GENERAL DE LA CNTA Y LA INFLACIÓN 2003 BASE 100



Fuente: MTEySS, [www.trabajo.gov.ar/trabajoagrarioweb](http://www.trabajo.gov.ar/trabajoagrarioweb)

GRÁFICO 4.5 CANTIDAD DE RESOLUCIONES DE LA CNTA QUE INVOLUCRAN CONDICIONES DE TRABAJO



Fuente: MTEySS, [www.trabajo.gov.ar/trabajoagrarioweb](http://www.trabajo.gov.ar/trabajoagrarioweb)

Esta extensión de temas y objetos a regular ha suscitado desde entonces hasta la actualidad la oposición del sector empresario y provocó importantes debates con los representantes sindicales. Asimismo, surgieron conflictos vinculados a la manipulación y almacenamiento de granos y otros más aislados, esto es, regionales (por ejemplo, en 2011 la disputa salarial ligada a la actividad de la fruta del Alto Valle de Río Negro y Neuquén). En todos estos casos, el Estado cumple un rol de mediador y debe decidir sobre cada una de esas 110 actividades, con su correspondiente convenio, sus condiciones específicas y sus categorías laborales. Aquí resulta clave el rol de las CAR (Comisiones Asesoras Regionales) donde discuten trabajadores y empleadores por región y elevan su propuesta no vinculante a la Comisión, que tiene la decisión definitiva de las cuestiones puestas a su consideración. Para acercar a los actores sociales a los procesos de la Comisión se forman también subcomisiones (por ejemplo, la Subcomisión de granos en Necochea, o de papa en Balcarce), buscando que en los casos de actividades específicas se negocie en el lugar de producción.

En cada una de estas esferas de discusión encontramos a los representantes de los empleadores y a los representantes de los trabajadores, de modo que el nivel de conflictividad dependerá de cada seccional sindical, del empleador en cuestión, de las condiciones de la actividad, etc. Las cuatro entidades empresarias rurales representadas no han permitido hasta ahora el ingreso de otras cámaras empresarias al seno de la CNTA. Asimismo, no todos los conflictos llegan por igual a la mesa de la CNTA. En algunos casos, las diferencias se resuelven en las regiones, entre las partes interesadas. Finalmente, la CNTA se reúne una vez por mes, aunque con cuartos intermedios, de modo que puede terminar sesionando dos o tres veces en un mismo mes.

Como dijimos, en esta tercera etapa comienzan a discutirse en la CNTA otro tipo de cuestiones más allá de lo salarial. En palabras de Alejandro Senyk, presidente alterno de la Comisión:

“Hubo un avance impresionante en la gestión actual en lo que tiene que ver con el enriquecimiento de la Negociación Colectiva, a través de la incorporación de nuevos temas que eran impensados para el agro.”<sup>62</sup>

Hubo dos momentos fundamentales en la labor de la comisión relacionados con las condiciones de trabajo. En el 2008 nos encontramos con una resolución trascendental: aquella que limita la extensión de la jornada de trabajo a 8 horas diarias (y 48 horas semanales) para todos los trabajadores rurales. Esta resolución constituye un hito histórico ya que viene a modificar el criterio de trabajo de sol a sol (que se mantenía desde la Ley N° 22.248) y fue aprobada gracias al voto positivo de los representantes del Estado y de los trabajadores, con voto en contra del sector empleador.<sup>63</sup> Además, a inicios del 2011 se aprobó una resolución vinculada a condiciones de vida, trabajo y alojamiento para trabajadores transitorios o no permanentes u ocasionales en todo el país. Esta norma determina

---

62. Entrevista a Alejandro Senyk, 17 de marzo de 2011.

63. Esta votación ocurrió durante el conflicto con los empresarios rurales en 2008 por el nivel de retenciones a las exportaciones, lo que no impidió que UATRE siguiera alineado con las patronales agrarias en la disputa. Sin embargo, en este caso UATRE tenía poco margen para votar en contra porque se trata una reivindicación histórica del sindicato.

condiciones de vivienda; derechos básicos como la disponibilidad de agua potable, energía eléctrica y comunicaciones telefónicas; entre otras medidas. En este caso, la iniciativa fue estatal, se circuló la propuesta con un plazo de tres semanas para correcciones, se recibieron comentarios y modificaciones del sector trabajador, y se adaptó la propuesta en lo que fue pertinente. Sin embargo, el sector empresario pidió más tiempo lo cual fue denegado como resultado de una votación de los miembros de la Comisión. Así, la resolución fue votada en el momento y se aprobó con el voto positivo del Estado y el sector trabajador, y la oposición del empresariado<sup>64</sup>. Alejandro Senyk lo relata de este modo:

“Lo que salió es una resolución de la Comisión que tiene el valor análogo a un convenio colectivo para la 20.744, con ámbito de aplicación territorial para todo el país. (...) Fue una propuesta nuestra, se circuló, se dieron tres semanas a las partes para que hagan observaciones, el único que las hizo fue el sindicato. Nosotros receptamos sus sugerencias, las cosas que estaban bien e incluso mejoraban lo nuestro, otras cosas las desechamos. El sindicato aceptó nuestro texto final. La Mesa de Enlace [entidad que agrupa a las cuatro organizaciones del campo] pidió más tiempo —que es lo que siempre hacen cuando quieren dilatar, que tienen que estudiar, que etc. etc. Se propuso votar la prórroga, y el sindicato y nosotros votamos a favor de tratarlo en el momento y entonces la Mesa de Enlace dejó la reunión. En las dos votaciones que hubo, que fueron la prórroga y la resolución, la UATRE acompañó al Estado.”<sup>65</sup>

Entonces, aquí aparece un intento concreto del Estado de aprovechar el ámbito de la CNTA, sus actores y su tiempo, para regular el rango de temas que se discuten allí y regular el mercado de trabajo agrario. Sin embargo, se observa un sistemático rechazo por parte del sector empleador. A su vez se verifica que el sector de los trabajadores acompaña en algunos casos estas medidas —en particular

64. “Entre las actividades comprendidas en las resoluciones (dictadas hasta ahora) se pueden destacar:

En materia salarial: remuneraciones mínimas para los trabajadores que se desempeñan en la actividad avícola; hortícola; de esquila; de manipulación y almacenamiento de granos; de hongos comestibles; de carpida de algodón; de floricultura y viveros; de cosecha de papas, frutilla, batatas, papas, orégano, ajo y cebolla; de plantación y tala de forestales; de poda e injerto de frutales, olivos y forestales; de manipuleo de alfalfa; de corte de oréganos; de siembra de tomates y pimientos; de cosecha de legumbres y hortalizas, tomates y pimientos; de raleo manual de fruta; de arreos y remates de ferias; de corte y manipuleo de totora; de cosecha e implantación de yerba mate y de arroz; de manipulación y almacenamiento de fardos de pasto. Asimismo, resultan de gran importancia, en virtud de ser de aplicación nacional y del universo de trabajadores comprendidos en su ámbito, las Resoluciones CNTA N° 28/05 y N° 29/05 que fijan remuneraciones por concepto de Salario Mínimo Garantizado aplicable a los trabajadores que se desempeñan a destajo, y remuneraciones mínimas y topes indemnizatorios para los trabajadores permanentes continuos y transitorios comprendidos en el Ex - Estatuto del Peón.

En materia de condiciones de trabajo:

- Crédito gremial horario para los delegados de personal que se desempeñan en las provincias de Río Negro y Neuquén, Mendoza y San Juan y San Luis.
- Ampliación, mediante la res. CNTA N° 9/05, de la licencia por nacimiento de hijo para los trabajadores varones que desarrollan sus tareas en la provincia de Santa Fé (CAR N° 4).
- Régimen de jornada laboral de 8 horas diarias o 48 semanales en la jurisdicción de la misma provincia.
- Régimen de licencia anual ordinaria para los trabajadores que desempeñan tareas de cultivo de hongos comestibles en el ámbito de la CAR N° 2 (provincias de Buenos Aires y la Pampa). Como dato sobresaliente se puede destacar que esta resolución mejora la licencia vacacional establecida de modo general por el RNTA, anexo a la Ley N° 22.248.
- Aprobación de un Convenio sobre condiciones de trabajo y remuneraciones para las tareas de cultivo de arándanos, actividad flamante y con amplia proyección en lo atinente tanto a la generación de divisas fruto de la exportación como a la generación de numerosos puestos de trabajo.” (Senyk, 2007).

65. Entrevista a Alejandro Senyk, 17 de marzo de 2011.



aquellas vinculadas a reivindicaciones de orden histórico de los trabajadores rurales— aunque no toma la iniciativa en proponerlas. En el siguiente apartado se evalúan las relaciones entre los actores en el ámbito de la CNTA.

## COALICIONES Y ALINEAMIENTOS: LA CNTA Y EL RENATRE

El Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores (RENATRE) fue creado por la Ley N° 25.191 del año 1999, pero reglamentado recién en el 2002. Se trata de un Ente Autárquico de Derecho Público no Estatal en el que deben inscribirse todos los empleadores y trabajadores rurales del país. Está encargado de expedir la Libreta del Trabajador Rural (que todos los trabajadores deben tener como elemento de prueba de la relación laboral y donde constan las altas y bajas de la seguridad social), de administrar el Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo (financiado con el aporte de los empleadores del 1,5% de las remuneraciones pagadas) y tiene las funciones de registración, control y de inspección en el trabajo vía delegaciones en todas las provincias. Su directorio está constituido por UATRE y las cuatro entidades del sector empleador, y la presidencia se ejerce alternadamente entre el sindicato y el empresariado (un año cada uno).

El RENATRE carece de control o regulación estatal efectiva. Nos encontramos ante un organismo que durante sus años de existencia, y en un contexto de un impresionante crecimiento y desarrollo del sector rural, no ha logrado reducir significativamente los altos índices de trabajo no registrado entre los trabajadores, especialmente en el caso de los no permanentes o temporarios, que constituyen en promedio alrededor de un 65% en todo el país, aunque con alta dispersión en el interior. La inactividad regulatoria puede entenderse simplemente mirando la composición del organismo de control: conviven en un mismo espacio, alternándose la conducción, el sindicato que debería controlar a los empresarios, y las organizaciones patronales. Es altamente probable que la dirección conjunta del RENATRE entre patronales y sindicatos, donde los actores sociales controlan recursos y se “autoregulan” sin injerencia estatal efectiva explique la escasa conflictividad que se vive en la CNTA a la hora de negociar algunas de las cuestiones que llegan a este foro tripartito. Por ejemplo en el caso del salario del peón —que, como dijimos, funciona como parámetro para el resto de las actividades— empleadores y trabajadores llegan con un número cerrado, decidido previamente entre ellos, en una sede ajena a la natural para este tipo de debates. En otras palabras, la “discusión” se da sectorialmente y sin participación alguna del Estado. La existencia del RENATRE significa un interés compartido que predomina sobre otros focos de conflicto entre capital y trabajo, ahogando entonces la posibilidad de enfrentamiento y negociación más genuina.

Existe otro tipo de conflicto: aquél suscitado por la Bolsa de Trabajo. Según antiguas resoluciones de la ex Comisión de Trabajo Rural, refrendadas en el año 2002, los trabajadores temporarios que desarrollan tareas de manipulación y almacenamiento de granos deben ser contratados a través del sistema de Bolsas de Trabajo, que está a cargo de UATRE. Este sistema, aunque no su monopolio por parte de determinada entidad, puede ser muy efectivo para el trabajador no permanente, dado que facilita el conseguir empleo, y ayuda a que éste sea registrado. Sin embargo, con los avances tecnológicos de los últimos años, mucho del trabajo que solía ser temporario debido a cosechas cíclicas ha pasado a ser permanente. Los silos

en la actualidad reciben todo tipo de granos y funcionan durante todo el año. En estos casos, la UATRE solicita que de todos modos el contrato sea a través de la Bolsa de Trabajo, pues considera que la tarea sigue siendo siempre “no permanente”. Dado que esto implica una tarifa diferencial (superior), muchos empleadores están en contra del sistema. Sin embargo, estas tensiones generalmente se dan en el ámbito regional y allí permanecen, sin trasladarse a la mesa central. Nuevamente, esto puede relacionarse con la alianza de los representantes empresariales y sindicales en el seno del RENATRE.

Finalmente, el conflicto a inicios de 2008 entre el gobierno y las patronales agropecuarias que resistían el aumento de los derechos de exportación solidificó el frente común empresarial-sindical en el sector rural. Si bien la coyuntura continúa imponiendo su agenda y, por tanto, aparece la necesidad de dictar salarios, cuestiones meramente técnicas fueron presa de una discusión política, signada por la tensión entre los actores —en particular, el Estado contra el resto. En efecto, se hizo más visible cómo ambos sectores, trabajadores y empleadores, operaron en muchos casos como un bloque único, exceptuando los mencionados debates de jornada de trabajo (una reivindicación histórica del gremio) en 2008 y condiciones de vida y trabajo a principios de 2011.

En suma, el período 2003-2010 ha sido testigo de un enorme crecimiento, tanto cuantitativo como cualitativo, del accionar de la CNTA. La Comisión ha vuelto a reunirse con una frecuencia fija, ha legislado más, ha ampliado los temas sobre los que se expide y, fundamentalmente, a partir del debate entre los actores sociales, ha logrado contribuir a la mejora de las condiciones de empleo y de vida de los trabajadores rurales. Sin embargo, aparece un sindicato con poca iniciativa y un índice de trabajo no registrado que no se ha modificado en este tiempo de auge del sector agrario. Con la convicción de que algunos de estos problemas pueden originarse en la mencionada connivencia entre empresarios y sindicatos, y con el objetivo de recuperar un rol activo y protagónico en materia de inspección, registración y regularización del trabajo agrario -tareas hoy en manos del RENATRE y de las autoridades provinciales- el actual gobierno impulsa una nueva Ley (Nuevo Estatuto del Peón Rural). Esta norma, entre otros aspectos, apunta a jerarquizar el trabajo en el campo a través de una virtual equiparación con los derechos conferidos para el resto de los trabajadores de la actividad privada y dispone el reemplazo del RENATRE por un organismo bajo control estatal.<sup>66</sup>

## Conclusiones

La resolución N° 2/2004 del Consejo de Salario Mínimo del 1ro de septiembre de 2004 constituyó la primera regulación del ingreso mínimo decidida por Estado, sindicatos y empresarios en forma tripartita en Argentina en por los menos 30 años. Este simple dato es ya de por sí significativo. La puesta en marcha del Consejo del Salario Mínimo y de la Comisión Nacional del Trabajo Agrario son

---

66. En la actualidad, el Ministerio tiene algunas facultades de inspección, en el marco del Plan Nacional de Regularización del Trabajo; pero las mayores competencias en materia de inspección del trabajo se encuentran, de conformidad con la legislación vigente, en manos de las jurisdicciones provinciales y del RENATRE en marco de sus atribuciones legalmente conferidas.

elementos centrales en la refundación del tripartismo en la Argentina posterior a 2003. El capítulo mostró que de instituciones adormecidas e inactivas en los años '90, pasaron a ser ejes centrales del Diálogo Social en la década del 2000. La revigorización de ambos institutos se puede medir en distintas dimensiones: cantidad de reuniones entre Estado y actores sociales, cantidad de resoluciones, o en su incidencia real en la determinación de los ingresos mínimos. El resurgimiento del Diálogo Social en estas áreas constituyó, además, un aspecto importante de una estrategia económico-social que apuntó a subir el ingreso real de los asalariados, y especialmente en lo que hace a los trabajadores agrarios, adecuar sus condiciones laborales a una etapa de inclusión social. Así, al menos una vez al año, Estado, organizaciones sindicales y empresarias se vieron las caras para discutir y actualizar el ingreso mínimo de asalariados urbanos y rurales. En particular en el caso del CSMVM, pero también ocasionalmente en la CNTA, las pujas entre capital y trabajo fueron intensas, como también lo fue el rol medidor del Estado. Notablemente, a pesar de discusiones duras, en materia salarial todos los años ambas instituciones fueron testigos de acuerdos entre Estado y actores sociales. Se trata, como en el caso de la Negociación Colectiva de actividad o agregada estudiada en el capítulo 3, de una gimnasia que se creía perdida en Argentina, y que es esencial para pensar una sociedad civilizada.

En este sentido, si bien el capítulo evidencia que la transformación de los 2000 es un punto de inflexión indispensable para pensar el tripartismo hacia el futuro, también mostró los problemas y las agendas pendientes en el funcionamiento de ambas instituciones. El CSMVM tomó especial vigor en el 2004 y 2008 al inicio de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner. A través del Ministerio de Trabajo, estas administraciones recién inauguradas y (especialmente la segunda) legitimadas electoralmente el año anterior, avanzaron en organizar e impulsar el espacio de concertación. La mayor cantidad de reuniones del CSMVM se registra en esos dos años. En ambos gobiernos ese impulso luego se perdió y solo la Comisión de Salario se siguió reuniendo anualmente. Naturalmente, esta pérdida de regularidad no se debe solo al accionar estatal. La escasa voluntad de los actores sociales de aportar a un debate que vaya más allá de la puja salarial se notó en los escasos estudios o documentos trabajados que aportaron los actores sociales al CSMVM más allá de demandas y reclamos. Solo la CTA, la CGT, y por el lado empresarial ADES y CAME, acercaron algún informe técnico para discutir. Ningún actor presentó propuestas de estudio después de 2006. La gran mayoría de los documentos técnicos fueron provistos por el Estado. Como se mencionó más arriba, la ausencia de material suministrado por el gran empresariado fue notable. Los actores sociales valoran su lugar en el CSMVM y lo juzgan como un espacio de participación conquistado e importante. Sin embargo, si el Estado no impulsa el funcionamiento del CSMVM, los actores sociales se repliegan aún más.

El caso de la CNTA expuso un problema de orden distinto: la excesiva superposición o solapamiento de intereses entre los actores del capital y trabajo sin la adecuada regulación estatal también menoscaba el Diálogo Social genuino. La CNTA avanzó con transformaciones relevantes, tales como la jornada de ocho horas en el sector agrario en el 2008, la regularización de decenas de convenios sectoriales y de las condiciones de trabajo temporario en 2011. Sin embargo la herencia de un Estado ausente en la regulación —cuya expresión cabal es la Ley de facto N° 22.248— que deja de lado importantes aspectos en el funcionamiento del sector a la libre voluntad de los actores sociales, fue decisiva en la configuración del estado actual de cosas. No se pudo avanzar en un área clave: la registración de trabajadores en un sector con una alta informalidad, estimada en alrededor del 65%. Esta situación,

tanto como la alianza entre el sindicato UATRE y los empresarios en ocasión del conflicto con las patronales agrarias del 2008, que repercutió en el funcionamiento de la CNTA, pusieron límites al accionar de la institución. En definitiva, el caso de la CNTA demuestra que una profundización del accionar del Estado impidiendo la excesiva confluencia entre capital y trabajo, y la auto-regulación de los actores empresariales y sindicales (por ejemplo en materia del control del trabajo no registrado en el sector rural), es esencial para consolidar el Diálogo Social verdadero en el sector. La recuperación de un rol activo del Estado en materia de regularización y fiscalización del trabajo a través de la transformación del RENATRE en un organismo estatal con participación de los actores sociales del sector (con una base ampliada con relación a la representación actual), contemplados en el actual Proyecto de Ley de Nuevo Estatuto del Peón Rural enviado por la Presidenta Cristina Kirchner al Congreso, es un paso indispensable para recuperar la capacidad de arbitraje estatal en el sector rural, y por ende, impulsar el afianzamiento de un Diálogo Social fecundo.



## **CAPÍTULO 5**

### **RECENTRALIZAR LAS RELACIONES LABORALES DESPUÉS DEL NEOLIBERALISMO: LA PARITARIA NACIONAL DOCENTE**



## Introducción

La estructuración de la llamada Paritaria Nacional Docente (en adelante PND) es una innovación fundamental en lo que hace al Diálogo Social entre Estado y actores sociales en el período 2003-2010 en Argentina. Regulada a partir de la Ley de Financiamiento Educativo de 2005 y su reglamentación posterior, la PND organiza un espacio nacional de concertación de salarios, condiciones de trabajo y políticas educativas donde están representados el Estado (a través de los Ministerios de Educación y Trabajo), las provincias (a través del Consejo Federal de Cultura y Educación) y cinco sindicatos nacionales, entre ellos la federación nacional de trabajadores docentes, CTERA, que es el sindicato más grande a nivel nacional y también en casi todas las provincias a través de sus sindicatos de base afiliados.

La magnitud de esta transformación en las relaciones laborales en el sector educativo solo puede entenderse en perspectiva histórica. Durante la dictadura (1976-1983) y la década neoliberal los servicios educativos primarios y secundarios fueron descentralizados a las provincias, que a partir de ese momento dominaron la formulación de los programas educativos y se hicieron cargo del pago de los salarios docentes. La descentralización de la enseñanza primaria y secundaria trajo dos consecuencias tangibles para CTERA. Primero, tanto el sector como el sindicato soportaron fuertes tendencias a la fragmentación, ya que partir de la nueva realidad cada sindicato de base provincial debía negociar con los respectivos gobernadores los salarios y las condiciones de trabajo. Segundo, la disputa salarial se intensificó en gran medida, por cuanto el principio orientador de la descentralización fue el ajuste fiscal del sector público nacional. Las provincias se enfrentaron a nuevas cargas en su presupuesto sin la correspondiente contraparte en la asignación de recursos. Estos factores, sumado al período general de ajuste y reformas de mercado en la etapa 1990-2002 —que incidió particularmente en un sector como el docente, muy sensible a los impactos sociales por su relación cotidiana con los sectores de bajos recursos— transformaron al sindicalismo docente y a la CTERA en vanguardia de la resistencia contra las políticas neoliberales.

En consecuencia, el cambio en las relaciones laborales en el sector docente en el período 2003-2010 no pudo ser más radical y pronunciado. CTERA, de ser un sindicato de resistencia y externo al sistema



estatal, se convirtió en un interlocutor válido para el Estado y un actor clave en la formulación de las políticas salariales, educativas y de condiciones de trabajo docente a nivel nacional. Por supuesto, como en el caso de la Negociación Colectiva en el sector privado y los institutos de regulación del ingreso mínimo urbano y agrario (el CSMVM y la CNTA) ya analizados, el cambio de paradigma en las relaciones laborales y el relanzamiento del Diálogo Social con los actores sociales no tiene que ver solo con una estrategia de concertación, sino con nuevas orientaciones de política económica y educativa más generales. La Ley N° 25.864 aprobada en diciembre de 2003 apuntó a garantizar nacionalmente los 180 días de clase. La Ley de Educación Nacional sancionada en el año 2006 vino a contrarrestar los efectos de la Ley Federal de Educación aprobada en los años '90 y fortaleció las facultades del Estado nacional en materia de planificación educativa. La Ley de Financiamiento Educativo de 2005, por su parte, aseguró una inversión presupuestaria real hasta llegar al 6% del PBI en 2010. Estas y otras normas configuraron un marco general de *nueva injerencia y rol regulador* del Estado nacional en el sector educativo que facilitó la confluencia con el actor sindical.

Como veremos, la estructuración de la PND en el período 2005-2008 y su funcionamiento posterior no estuvieron desprovistos de tensiones entre los sindicatos y los Estados nacional y provinciales. Empero, la Ley de Financiamiento Educativo y la PND tuvieron consecuencias centrales para la discusión salarial y la dinámica de relaciones laborales en el sector. En primer lugar, el Estado, a través del Fondo Nacional de Compensación de Desigualdades Salariales, se comprometió a financiar por ley a las provincias pobres que no pudieran pagar el salario mínimo docente de jornada simple pactado por la paritaria nacional. Así, se puso una piedra basal para revertir la tendencia a la desigualdad interprovincial en el ingreso docente dada la disparidad de recursos provinciales a partir de la descentralización en los servicios educativos. Segundo, la PND —vigente desde 2008— comenzó a configurar un *parámetro* de aumento salarial que será una referencia poderosa para los sindicatos de base docentes aun en las provincias cuyos salarios el Estado nacional no financia. En tercer lugar, evidentemente la PND fue un paso central en la reconfiguración de CTERA como sindicato y actor nacional ya que antes carecía, como federación, del derecho a la Negociación Colectiva que tienen otros sindicatos. Cuarto, la PND apuntaló el proceso de crecimiento real del salario docente desde 2003, confirmando aquello que postulamos en la introducción de este trabajo: la reinstauración del Diálogo Social en Argentina tuvo consecuencias distributivas reales en el ingreso de los trabajadores. Finalmente, a partir de la consolidación de la PND como proceso cabal de institucionalización de las relaciones laborales en el sector, se nota una tendencia general a la baja en el volumen de conflicto laboral docente, tradicionalmente alto en Argentina. Las secciones que siguen explican estas dinámicas en más detalle.

## **Surgimiento de la Paritaria Nacional Docente**

### **ANTECEDENTES**

Fundada en 1973 CTERA, la principal federación de trabajadores docentes nacional, fue diezmada por la represión de la última dictadura militar. Logró reorganizarse en 1983 y a lo largo de 1985 se normalizó y creció a partir de la unificación de gremios dispersos en las provincias, llegando a ser el

referente nacional de los docentes primarios y secundarios. La actividad organizativa de CTERA en los años '80 estuvo orientada a defender el salario docente en un contexto inflacionario, y a fortalecer algunos sindicatos de base o provinciales centrales, como el SUTEDA en la provincia de Buenos Aires. Un hito importante en la consolidación de la federación en esa etapa fue la Marcha Blanca en 1988, que culminó una gran huelga con una manifestación nacional sobre la ciudad de Buenos Aires. En ese contexto, la Lista Celeste, heredera de las tradiciones de la izquierda peronista, consolidó el liderazgo de la federación frente a los grupos de la UCR y facciones comunistas y trotskistas.<sup>67</sup> Si bien los años '90 fueron una etapa de retroceso para la educación pública, la CTERA salió fortalecida del proceso de lucha contra la expansión de las políticas de mercado y consolidada como entidad nacional insoslayable y ampliamente mayoritaria en la configuración del sector. La resistencia frente a la descentralización educativa (que no bloqueó la provincialización, pero sí contribuyó a detener los intentos de municipalización del sistema educativo) y la organización de la Carpa Blanca en 1997 frente al Congreso de la Nación —levantada sólo a fines de 1999 cuando se sancionó el Fondo de Incentivo Docente— fueron puntos de inflexión en la confrontación contra las políticas neoliberales. Así lo manifiesta Stella Maldonado, Secretaria General de CTERA:

“Con estas medidas de lucha [en los 90], el gremio crece, se unifica, se fortalece, se iba armando una unión en los reclamos (...) y logramos no solamente una agenda de reclamos, sino propuestas pedagógicas. Porque fue una época de muchos encuentros pedagógicos, congresos pedagógicos, de traer propuestas de otros lugares, de otros países que comparten sus experiencias (...) [La Federación] crece, crece en presencia pública, en denuncia, en la formulación de propuestas.”<sup>68</sup>

De este modo, en el 2003, con el cambio de gobierno, el sindicato se convierte en interlocutor natural al momento de reformular nuevamente la política educativa argentina. Coincidió entonces una organización sindical nacional legitimada y un gobierno pos-neoliberal con ánimo de recoger su agenda de reclamos. En este contexto, la CTERA será un actor esencial en la construcción de la PND. Así lo explica Osvaldo Devries, Sub-Secretario de Planeamiento Educativo bajo el Ministerio de Daniel Filmus:

“Era una vieja reivindicación de CTERA que impulsamos porque nos parecía que estaba muy bueno hacer una reivindicación general del tema (...) Toda agrupación gremial aspira a tener su convenio colectivo y (...) de esta manera le da a CTERA entidad para negociar por lo menos algunas cosas porque el piso docente es en todo el país.”<sup>69</sup>

El devenir político fue despejando desconfianzas entre el sindicato y el gobierno nacional. El conflicto docente en Entre Ríos apenas asumido Néstor Kirchner comenzó a mostrar la nueva confluencia. En una situación de huelga por salarios caídos durante cinco meses y sin comienzo de clases, Néstor Kirchner y su ministro de Educación Daniel Filmus, concurrieron a la provincia, suministraron los fondos para

67. Ver Gindin (2008).

68. Entrevista a Stella Maldonado, 10 de mayo de 2011.

69. Entrevista a Osvaldo Devries, 18 de marzo de 2011.

salarios y contuvieron el reclamo trabajando en tándem con CTERA. En diciembre de 2005 se sancionó la Ley de Financiamiento Educativo (26.075), que puso como meta llegar al 2010 con un 6% del PBI destinado a educación. Desde entonces hasta el año 2007, el financiamiento educativo pasó de 23.400 a 43.800 millones de pesos, es decir, un 33,6% de aumento real.<sup>70</sup> En otras palabras, desde el 2006 hay sobrecumplimiento del presupuesto asignado a educación en casi todas las jurisdicciones. Por otra parte, aun cuando el nivel del salario docente se verá notoriamente beneficiado por este proceso de re-institucionalización de las relaciones laborales en el sector, el problema a solucionar no era solo la disparidad y el bajo monto de los salarios docentes. Como en el caso de la Negociación Colectiva en el sector privado, se trataba de volver a aumentar y homogenizar los básicos y los componentes remunerativos (es decir aquellos que aportan a la seguridad social) del salario en el sector educativo. Como explica la Secretaria de Trabajo Noemí Rial:

“Además, a pesar de que el Estado Nacional en una serie de provincias está subsidiando vía Ley de Financiamiento Educativo, es cierto que hay muchas provincias que tenían muchas sumas no remunerativas, que tenían buenos salarios pero que el docente en algún momento de su vida se planteaba “me voy a jubilar con dos pesos” -que es lo que pasaba en provincias del sur (Río Negro, Neuquén, Chubut y Santa Cruz)-, de modo que se imponía negociar más la composición del salario que el monto.”<sup>71</sup>

Stella Maldonado relata la negociación de este proceso que llevó a la estructuración de la PND de este modo:

“Le planteamos al Ministro de Educación nuestra agenda que era la ley de financiamiento, paritarias y la nueva ley de educación. Sobre la Ley de Financiamiento y las paritarias hubo acuerdo inmediato, pero con la Ley de Educación hubo muchas vueltas. Intervino el Ministerio de Trabajo en el tema de reglamentación del artículo 10 [de la ley de financiamiento educativo, sobre paritaria docente] que tardó bastante tiempo, porque ya teníamos la Ley de Financiamiento y todavía no teníamos cómo se financiaría el artículo. En relación al tema paritarias había ciertos resquemores, porque es una paritaria muy compleja la nuestra: no hay escuelas nacionales. Entonces costaba imaginarse cómo iba a funcionar una paritaria en la que estuviéramos simultáneamente negociando con el Estado Nacional y con los provinciales. Tuvimos la Ley de Financiamiento en 2005 y recién en 2007 tenemos ya el decreto reglamentario que nos permite avanzar con la paritaria nacional docente.”<sup>72</sup>

Así, amparada en el artículo 10 de la Ley de Financiamiento Educativo, la CTERA solicitó en octubre de 2007 la convocatoria efectiva a paritarias. Este es otro rasgo a destacar de la reapertura del Diálogo Social en Argentina —teniendo en cuenta que se verifica también en el caso del Consejo del

---

70. Ver CIPPEC 2010.

71. Entrevista a Noemí Rial, 13 de mayo de 2011.

72. Entrevista a Stella Maldonado, 10 de mayo de 2011.

Salario Mínimo— a partir de los cambios regulatorios en el período 2003-2010: la convocatoria a la negociación puede ser solicitada por las partes no estatales, lo cual funciona como resguardo al funcionamiento de las instituciones del Diálogo. De este modo, si bien desde el 2003 se negociaba informalmente una referencia de salario mínimo nacional entre el Estado y la CTERA, la PND formalizó por primera vez en la historia argentina el funcionamiento real de una Negociación Colectiva de nivel nacional para el salario y las condiciones de trabajo docentes.

### FUNCIONAMIENTO Y RONDAS DE LA PND (2008-2010)

En 2008 se reunió por primera vez la Paritaria Nacional Docente. Estructurada en forma general por el artículo 10 de la Ley de Financiamiento Educativo (2005)<sup>73</sup> y reglamentada en 2007 por decreto, esta paritaria convoca a una misma mesa al Estado Nacional (representado en los Ministerios de Educación y de Trabajo), a los Estados provinciales (representados en el Consejo Federal de Educación —en adelante CFE) y a los principales gremios nacionales de la enseñanza primaria y secundaria, CTERA, UDA y CEA, más AMET (enseñanza técnica) y SADOP (escuelas privadas), con representación proporcional a la cantidad de afiliados. De modo que CTERA tiene cinco delegados y el resto de los gremios uno cada uno.

Desde su inicio hasta ahora se verifica la complejidad de la PND. En cada instancia se notó la confluencia de varios actores, que tienen a su vez instancias propias (previas y simultáneas) de negociación. Los diversos ministerios deben negociar entre sí para tener una posición unificada como Estado empleador. A la vez los gobernadores deben elegir sus distintos representantes por regiones (NEA, NOA, Centro, Norte y Sur) en el seno del Consejo Federal de Educación para que lleven la voz provincial en la PND. En el caso de los sindicatos, CTERA debe compatibilizar posiciones con los otros cuatro sindicatos de representación nacional que, aunque minoritarios, participan de la PND. Incluso la relevancia que adquirió la negociación nacional docente hace que muchas veces se involucre personalmente la Presidenta de la Nación —en el anuncio final del acuerdo logrado, pero también siguiendo las negociaciones.

El Ministerio de Educación acude a las reuniones con varios funcionarios de primer nivel (el Secretario del Consejo Federal de Educación, el Subsecretario de Planeamiento, el Subsecretario de Coordinación Administrativa y el Jefe de Gabinete de Asesores) y con funcionarios del Ministerio de Trabajo. Por supuesto, el Ministerio de Economía también cumple una función, que es la de asesorar en asuntos de finanzas y básicamente informar hasta dónde se puede conceder desde el Estado. Las provincias, por su parte, son obviamente parte interesada en la negociación. Lo que allí se decide repercute directa e indirectamente en sus finanzas, y en las negociaciones salariales con otros gremios

73. El Art. 10 de la Ley 26.075, denominada Ley de Financiamiento Educativo, establece que: “El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, juntamente con el Consejo Federal de Cultura y Educación y las entidades gremiales docentes con representación nacional, acordarán un convenio marco que incluirá pautas generales referidas a: a) Condiciones laborales, b) Calendario educativo c) Salario mínimo docente y d) carrera docente”.

estatales provinciales. En algunos casos, las negociaciones salariales provinciales serán posteriores a la PND; en otros, serán simultáneas. Pero en todos los casos los gobiernos provinciales deben cumplir con el piso de salario acordado en la instancia nacional.

Finalmente, el Ministerio de Trabajo es también parte activa en este proceso de recentralización de las relaciones laborales en el sector docente. La PND está presidida por la viceministra y Secretaria de Trabajo, Noemí Rial. El Ministerio de Trabajo cumple dos funciones en la PND, *administrativa* y *mediadora*. Tal como está acostumbrado a hacerlo en la Negociación Colectiva en el sector privado, el Ministerio de Trabajo media entre los gremios y el Ministerio de Educación. A su vez el Ministerio de Trabajo supervisa los aspectos legales para que la negociación se adecúe a los cánones que marca el derecho de trabajo. En definitiva, a ambos actores, Ministerio de Educación y CTERA, hubo que transmitirles la dinámica práctica y legal de la Negociación Colectiva laboral, en la que no tenían una larga experiencia. Así, especialmente al comienzo de la PND, el rol de mediador del Ministerio de Trabajo se evidencia en acciones como colaborar con CTERA en armar una propuesta salarial o en transmitir la idea hacia la “parte empleadora” (el Ministerio de Educación) de que toda negociación implica cierta flexibilidad en posiciones y números. Así lo resume Silvia Squire, Directora Nacional de Relaciones Trabajo y Secretaria por el Ministerio de Trabajo de la Paritaria Nacional Docente:

“De hecho, uno se daba cuenta cuando se sientan a negociar que uno ya está acostumbrado a la negociación, pero de pronto a aquellas autoridades o partes que no están acostumbradas se les hace más difícil. Entonces fue un proceso de aprendizaje.”<sup>74</sup>

Los gremios docentes comenzaron a organizarse y unificaron posiciones alrededor de la posibilidad de discutir criterios para fijar el salario básico docente, la estabilidad y las condiciones laborales a nivel país. A su vez, luego de cada instancia de negociación, cada gremio llevaba la oferta a las bases y discutía cómo seguir —la CTERA practica un alto nivel de democracia interna. En 2008, cuando la PND se inició, las preocupaciones salariales fundamentales eran dos: la dispersión salarial entre provincias (los básicos variaban entre los 450 pesos de Corrientes y los 830 pesos de Santa Cruz; el promedio estaba en 550 pesos) y el bajo nivel de los básicos y los componentes remunerativos del salario (que financia aportes sociales y previsionales).

La paritaria comenzó el 5 de febrero de 2008 con dos instancias planificadas de debate: una primera sobre la carrera docente y las condiciones laborales; y una segunda sobre el nuevo piso salarial. En la primera reunión en la historia de la PND, entonces, se discutió la titularización de los cargos, nuevas alternativas para la carrera docente<sup>75</sup> y la creación de una comisión federal de mediación.<sup>76</sup> Se trataba de tres de los siete puntos de un temario propuesto por los representantes gremiales. En preparación al siguiente encuentro, donde la idea era discutir monto y composición de los salarios, se realizaron

74. Entrevista con Silvia Squire, 28 de febrero de 2011.

75. Se propone crear una comisión técnica que evalúe propuestas en torno a este tema, teniendo en cuenta el cumplimiento o no de la legislación respecto de la designación o ingreso de docentes

76. Se trata de una comisión integrada por representantes de los sindicatos nacionales y provinciales, de los ministerios de Educación y Trabajo de la Nación, además del ministro de Educación de la jurisdicción correspondiente, que —a pedido de las partes— puede ayudar en la resolución de conflictos entre los gremios docentes locales y los respectivos gobiernos.

reuniones informales entre las partes. En la reunión, la diferencia entre la oferta patronal de aumento del piso salarial (15,38%) y las pretensiones gremiales (34%) fue tal que no hubo acuerdo.

Antes de la siguiente reunión, los funcionarios de Trabajo y Educación se reunieron con los de Economía. Las preocupaciones estatales fundamentales respondían a dos repercusiones inmediatas del número resultante de la PND, que tienen que ver con la intersección entre su rol de empleador y de gobierno nacional: por un lado, las repercusiones que tiene la decisión nacional sobre las posteriores negociaciones en cada provincia y su impacto en las finanzas nacionales y provinciales; por el otro, lo que este “número” de aumento significa en relación a todo el plantel de trabajadores del sector público. En el primer caso, el Estado Nacional decide como patronal, en negociación directa con los gremios, el número de aumento a otorgar. Pero ese número será luego referencia para los Estados provinciales quiénes, por lo tanto, participan en la negociación nacional en general presionando a la baja.

Sigue siendo un interrogante si lo que se pauta para el plantel docente sirve luego como referencia para el resto de los empleados públicos—y, en última instancia, para toda la economía en general. Debido al histórico atraso del salario docente, las gremiales tienden a negarlo; pero el Estado tiene también en cuenta este factor. Finalmente, el 22 de febrero se firmó el acta de acuerdo del nuevo piso salarial a partir del 1ero de marzo (\$1290, que significaba un aumento del 24%, un número superior a la pauta de 2007)<sup>77</sup>, con desacuerdos que subsistían en referencia a la incorporación de sumas no remunerativas al sueldo básico (muy resistidas por los gobiernos provinciales) y la eliminación del pago con tickets (en algunas provincias del país). Comenzó entonces la “segunda vuelta” de la PND, turno de la negociación directa entre funcionarios nacionales y representantes del Consejo Federal. El Estado Nacional pasa entonces de ser patronal a ser mediador de la disputa entre gremios y patronales provinciales. Los gremios, mientras tanto, amenazaban con recurrir a medidas de fuerza en las distintas jurisdicciones. La negociación era contra-reloj ya que las clases estaban por empezar. En su balance CTERA argumentó que se habían logrado ciertos avances, mientras que otros quedaban pendientes (entre otros, un salario básico unificado en todo el país y el pago del incentivo docente atrasado). El piso logrado en la PND será en algunos casos techo y en otros piso de las negociaciones provinciales (en el caso de la Provincia de Buenos Aires, por ejemplo, los gremios obtuvieron ese año nada menos que una recomposición del 40% y lograron que el básico supere los \$1400). En palabras de la Secretaria General de CTERA Stella Maldonado:

“Hubo y sigue habiendo una presión enorme de gobernadores que no quieren una paritaria nacional, incluso algunos gobernadores de las 14 provincias que reciben el dinero del Estado nacional, dicen ‘No, no me des más plata, no quiero la paritaria nacional porque después a mí esto me genera que le tengo que aumentar a todos los estatales nacionales y para los otros no tengo fondo compensador, lo tengo que poner yo’. Entonces cada año, hay algún tipo de embestida de los gobernadores.”<sup>78</sup>

77. El acta incluye otros temas tales como: la obligación del Estado de garantizar la formación docente gratuita y en servicio; la implementación de un plan de construcción de 1000 nuevas escuelas; la creación de una comisión técnica que en 60 días debería expedirse sobre propuestas de titularización para resolver graves situaciones de inestabilidad laboral en numerosas provincias; y el compromiso del gobierno de garantizar condiciones para que se desarrolle normalmente el ciclo lectivo.

78. Entrevista a Stella Maldonado, 10 de mayo de 2011.

A fines de enero de 2009 el Ministro de Educación, Juan Carlos Tedesco declaró que ese año la PND discutiría el nuevo piso salarial para los docentes, junto con otros temas como la titularización de los maestros y la carrera docente. Sin embargo, a mediados de febrero la PND no había sido convocada aún, generando que la CTERA se declare en “estado de alerta y movilización”, con paros en algunas provincias porque no se habían cumplido aún los acuerdos salariales del año anterior. La CTERA pidió en esta ocasión una recomposición salarial del 25% —siguiendo el parámetro de su central sindical, la CTA. En el 2009, sin embargo, surgió un nuevo integrante en la mesa de negociación: el Ministro del Interior, Florencio Randazzo, quien representó un intento de dar más lugar a los gobernadores provinciales en la negociación nacional. Los gobernadores temían, en un año difícil por la crisis económica mundial, no poder afrontar los correspondientes gastos. Si bien la legislación fija la ayuda nacional a las provincias menos solventes (11 jurisdicciones en total), el monto no está reglamentado de acuerdo a una fórmula específica, de modo que la decisión final es del Ejecutivo. Toda esta negociación entre Nación y Provincias sucede antes de la convocatoria a la PND y es la que, de algún modo, la habilita.

Finalmente, se convocó la reunión de la PND para el 23 de febrero, luego de un extenso encuentro entre el Ministro de Educación y la mayoría de los ministros provinciales (exceptuando Córdoba, Santa Fe, Santiago del Estero y Catamarca) integrantes del Consejo Federal de Educación. Mientras tanto, comenzaban los contactos informales entre las partes y se difundía de a poco lo que cada parte estaba dispuesta a ofrecer. La Nación ofrecía un 20%, mientras que el Director de Escuelas Bonaerenses afirmaba que la Provincia de Buenos Aires no podría llegar a esa cifra, sino que más bien se quedaría en un 14% (en dos cuotas); mientras que se realizaban movilizaciones ante conflictos salariales que persistían en algunas provincias. Finalmente, el gobierno ofreció un piso salarial (para el cargo testigo del docente de grado) de 1490, junto con tres cuotas extraordinarias de incentivo docente a pagar entre julio y diciembre.<sup>79</sup> Se acordó esa cifra, junto con un plus de 55 pesos por cargo docente a partir de julio. El acuerdo significaba un incremento salarial del 15,5%.

Los mayores problemas vendrían luego en las negociaciones provinciales, con paros en algunas jurisdicciones cuando los gobernadores ofrecían porcentajes menores a los pactados en instancias nacionales. Los temas fundamentales de debate eran el aumento del salario inicial y, nuevamente, la recomposición de la escala salarial a partir de la incorporación de sumas al básico. Mientras tanto el Ministro de Trabajo insistió públicamente con que ningún docente, en cualquier parte del país, podía ganar menos de \$1490 en jornada simple. Ese es precisamente el rol fundamental de la Nación: establecer ese piso.

En noviembre de 2009 el Ministerio de Trabajo convocó a la apertura de una nueva ronda de la PND con vistas al 2010, con la asistencia del Ministro de Educación (Alberto Sileoni), el subsecretario de Planeamiento Educativo y los representantes del área educativa de las 5 regiones<sup>80</sup>; junto con los 5 sindicatos.

---

79. En esta misma reunión se incorpora al acta de preacuerdo la aplicación de la movilidad jubilatoria para los docentes jubilados por ANSES según el régimen especial (Ley 24016) y la homologación del acuerdo de titularización que le dará estabilidad laboral a 300.000 docentes de todo el país.

80. Se trata de Mario Oporto (Región Centro), Olga Comello de Cabrera (NEA), Silvia Rojkés de Temkin (NOA), Walter Flores (Cuyo) y Haydeé Romero (Sur).



La Comisión Negociadora estuvo encabezada nuevamente por Noemí Rial e inicialmente las prioridades eran divergentes: mientras que los encargados estatales del área de educación proponían discutir condiciones laborales, los sindicatos planteaban como prioridad la actualización del piso salarial. La convocatoria se dio en un contexto conflictivo: los docentes bonaerenses y los chaqueños paraban en reclamo de mejoras salariales inmediatas. Esto era parte de un reclamo oficial en aquel momento: que a pesar de la “democracia”, la instancia de Negociación Colectiva creada, no había disminuido la conflictividad gremial. Los datos que brindamos abajo, marcan, sin embargo, que se verifica una tendencia a la baja del conflicto a partir de 2010.

En la primera reunión se trataron los temas de titularizaciones en el nivel superior, la formación docente y la concentración horaria en el nivel secundario. La PND de ese año comenzó a discutir la conformación de una comisión técnica encargada de discutir el piso salarial para 2010, la distribución del Fondo Compensador y la continuidad del Incentivo Docente en el monto que tiene —este fue un pedido formal del CFE luego de un acuerdo con los sindicatos. Mientras tanto, los gremios buscaron acordar el reclamo salarial conjunto alrededor del 20%, lo que significaba llevar el mínimo salarial a \$1800 en marzo de 2010. Los sindicatos también insistieron en pedir cumplimiento a las provincias compensadas.

El sueldo docente fue precisamente tema de debate en la reunión del Consejo Federal de Educación del 2 de febrero de 2010. El Ministerio de Educación dejaba claro que las jurisdicciones pueden o no otorgar aumentos, pero deben respetar el piso salarial acordado. En la primera reunión de la Comisión Técnica de Financiamiento Educativo y Política Salarial los gremios solicitaron un piso de \$1900. El Ministro de Educación respondió que si bien coincidían con la necesidad del aumento, se trataba de un monto inalcanzable y, una vez más, los docentes amenazaron entonces con postergar el inicio de clases. Se fijó una nueva reunión en la cual el Ministerio hizo su propuesta: \$1780 distribuido en dos pagos, que fue rechazada por los gremios. Mientras tanto, comenzaron a reaccionar las provincias, con reuniones de debate salarial y movilizaciones. Finalmente, el 17 de febrero (casi 20 días después de comenzada la negociación nacional, teniendo en cuenta que la primera reunión fue el 29 de enero) se cerró la PND con un acuerdo de incrementar el piso salarial a \$1740 en marzo y a \$1840 en julio, lo que significó un 23% de aumento. El gobierno también accedió a aumentar un 50% el incentivo docente, desde \$110 a \$165.

Era el turno ahora de las negociaciones provinciales. Con el piso logrado antes del comienzo de clases y el compromiso de la Nación de ayudar a aquellas provincias en problemas financieros, además de la recuperación post-crisis financiera de la marcha de la economía, los gremios encararon la negociación. Al anunciar oficialmente el acuerdo logrado, la Presidenta Cristina Kirchner solicitó especialmente a los docentes el compromiso de completar los 180 días de clase. El anuncio tenía que ver con los problemas que afrontaban en ese mismo momento varias provincias —tales como Buenos Aires (donde el gremio pretendía mantener la diferencia salarial de \$115 pesos con la paritaria de 2009), Santa Fe (donde el gobernador había ofrecido 7% mientras que los gremios solicitaban un 30) y Capital Federal (donde el gobierno ofrecía 0% de aumento)— para acordar. En Catamarca y La Rioja, provincias financiadas, el acuerdo se logró más rápidamente. La guía del porcentaje de aumento negociado por Nación fue decisiva en los distritos con más recursos, como Buenos Aires, Santa Fe y Capital Federal, todos los cuales empezaron ofreciendo abajo del 8% de aumento y terminaron en 24; 22,5 y 23,3, respectivamente. Siempre se empieza ofreciendo menos, pero en la ronda de 2010



esta diferencia era enorme respecto del parámetro de aumento de la PND. Cuando Mirta Petrocini del sindicato docente FEB de Provincia de Buenos Aires declaraba “Logramos sostener la diferencia con respecto a la paritaria nacional en términos de calidad de incremento”<sup>81</sup> tras el acuerdo en el distrito, es una señal de que la PND impacta aun en las provincias que el Estado no financia directamente.

En suma, el relato, ciertamente resumido, de las diferentes rondas deja en claro que la PND tiene dos consecuencias centrales: a) establece un salario mínimo docente b) consolida un porcentaje de aumento de ese salario mínimo docente, que se convierte en una señal innegable y fuerte para las provincias con más solvencia fiscal, aun cuando el Estado no aporte al financiamiento. No seguir ese *porcentaje* de aumento deja en evidencia a las provincias pudientes frente al Estado nacional e incluso frente a provincias más pobres que están otorgando ese porcentaje de aumento (aun cuando el salario mínimo de los maestros permanezca más bajo en estas últimas. Así, la paritaria nacional evidentemente induce a las provincias con más recursos a utilizarlos para el salario docente. Se aprecia también que, en el marco de la alianza global nacional entre CTERA y el gobierno, las negociaciones fueron duras pero la sangre hasta ahora nunca llegó al río. En las alternativas típicas de la Negociación Colectiva salarial, CTERA amenazó ocasionalmente con no iniciar las clases, pero el acuerdo siempre se logró y nunca hubo huelgas nacionales convocadas por la federación. Una vez logrados los acuerdos nacionales, es plausible argumentar que CTERA opera (con éxito variable) como mediadora en las instancias de negociación provinciales, intentando moderar el conflicto y preservar así el valor de la PND como conquista central del sindicato en el período posterior a 2003.

## Diálogo Social en el Sector Docente y Salario Real

Analizar la cuestión salarial docente en Argentina es muy complejo. Existen 24 jurisdicciones con potestad de determinación salarial, diversos sub-sectores (primario, secundario, técnicos, universitarios) y diferentes cargos (maestro, director, etc.), categorías y tipos de jornada dentro de cada subsector. Esta sección se limita a examinar el salario principal discutido en la PND que es la remuneración de maestro de grado primario (que obviamente repercute en el resto de los sub-sectores no universitarios y categorías) y la influencia de este nuevo mecanismo de concertación salarial.

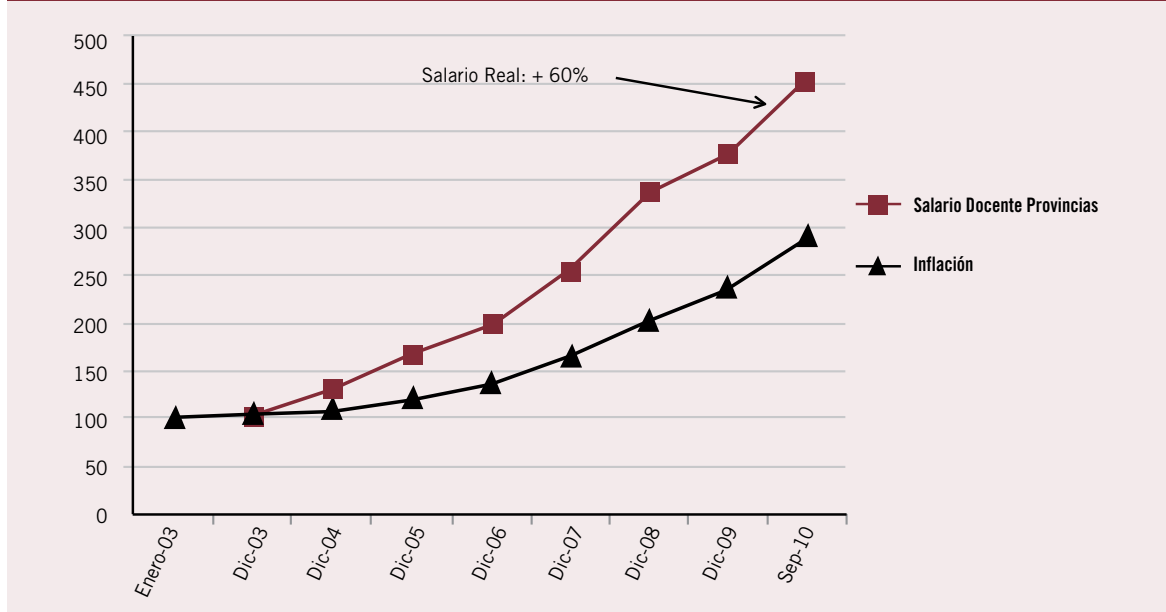
El gráfico 5.1 evidencia que en la etapa 2003-2007, en la que se fueron afianzando progresivamente los mecanismos de Diálogo Social con el sindicalismo docente, el ingreso del maestro de primaria con 10 años de antigüedad creció significativamente. El aumento del salario promedio nacional en el período 2003-2010, es decir computando todas las jurisdicciones,<sup>82</sup> fue del 60% en términos reales (es decir descontando por inflación), pasando de \$665 en diciembre de 2003 a \$2931 en septiembre de 2010. Un informe sobre salarios docentes de la Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo de la SSTyEL (MTEySS 2010b:16) señala que, si bien el salario docente de jornada simple es menor al

---

81. Diario *Página 12*, 29 de Febrero de 2010.

82. Se trata de un promedio simple entre jurisdicciones, es decir no ponderado por los habitantes de cada una.

GRÁFICO 5.1 EVOLUCIÓN DEL SALARIO DEL MAESTRO DE GRADO NIVEL PRIMARIO 10 AÑOS DE ANTIGÜEDAD, JORNADA SIMPLE (PROMEDIO DE PROVINCIAS MÁS CABA) E INFLACIÓN (ENERO 2003 BASE 100)

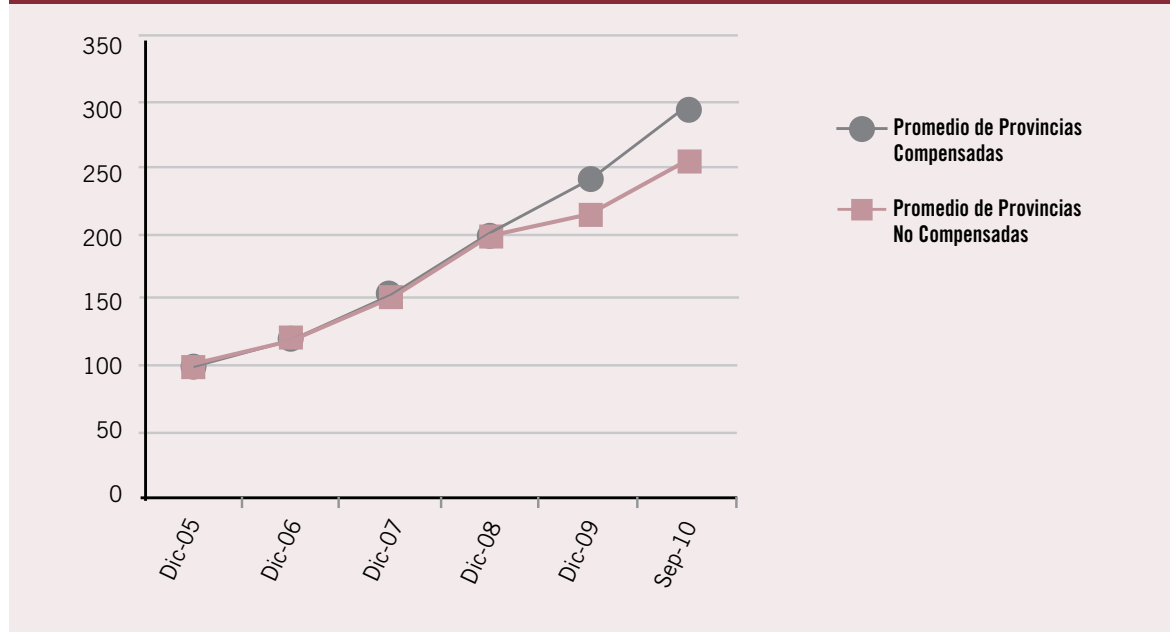


Fuente: Salario conformado (básico más adicionales permanentes incluida la antigüedad) Maestro de grado, jornada simple, con 10 años de antigüedad. Fuente: SSPTyEL, en base a datos de la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación. Inflación hasta 2006 INDEC, posteriormente promedio de índices provinciales (ver Gráfico 3.8).

de la categoría intermedia de la administración pública, el primero aumentó a un ritmo más sostenido que éste en el período 2004-2010 (255% de aumento nominal docente vs. 199% en la administración pública). Los niveles salariales por provincia, y los porcentajes de aumento obtenidos en el período 2004-2010 en cada jurisdicción son, sin embargo, muy heterogéneos (ver MTEySS 2010b).

Ahora bien, ¿cuál fue el rol de la PND en este proceso de recuperación del salario real docente? Por un lado, la Ley de Financiamiento Educativo, implementada en el marco del renovado entendimiento con CTERA después de 2010, aseguró el flujo de fondos al sector y el rol compensador del Estado nacional para con las provincias que no llegaban a un mínimo. Por otro lado formalizó, como dijimos, la estructuración de una Negociación Colectiva nacional que establecería un ingreso salarial y condiciones de trabajo mínimas, que comenzó a funcionar en marzo de 2008. Aun cuando la negociación de un mínimo nacional entre Estado y sindicatos se fue dando informalmente desde el año 2004, la Ley (2006) y la PND (2008) *institucionalizaron* ese proceso. De hecho el Gráfico 5.1 sugiere que la brecha entre inflación y salario, esto es la remuneración real, se amplía en 2007 y 2008, una vez consolidada la Ley de Financiamiento Educativo y los mecanismos de negociación que estipula. La LFE conformó, como señalamos, un Fondo de Compensación Salarial Docente mediante el cual el Estado nacional ayuda a financiar el mínimo negociado nacionalmente en 11 provincias: Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Salta, San Juan, Santiago del Estero y Tucumán. El Gráfico 5.2 presenta un índice de variación del mismo salario de maestro desde 2005, dividiendo entre el promedio de provincias compensadas y el promedio de los aumentos en provincias no compensadas.

GRÁFICO 5.2 EVOLUCIÓN DEL SALARIO MAESTRO DE GRADO 10 AÑOS DE ANITGUEDAD, PROMEDIO PROVINCIAS COMPENSADAS POR FCSD POS 2007, Y NO COMPENSADAS (DIC 2005 BASE 100)



Fuente: Ídem Gráfico 5.1

Todavía es muy pronto para sacar conclusiones acerca de la influencia salarial de la PND, por cuanto la misma lleva solo tres años funcionando. Sin embargo, el Gráfico 5.2 muestra una tendencia al menos preliminar: *si bien el salario de ambos tipos de provincias* creció sostenidamente en todo el período 2004-2010, hasta la PND los salarios de las provincias no compensadas por el Estado Nacional crecieron a un ritmo igual al de las provincias compensadas. A partir de la institucionalización y puesta en marcha definitiva de los mecanismos de Negociación Colectiva nacional y la Ley de Financiamiento Educativo, los salarios de las provincias con menores recursos y compensadas (que obviamente estaban en general más retrasados que los de las provincias no compensadas), crecieron, en promedio, a un ritmo mayor. De esta manera la PND parece estar logrando el objetivo de todo Diálogo Social y Negociación Colectiva salarial efectiva y de alcance agregado: el achatamiento de las disparidades salarial generales (en este caso por jurisdicción) y el sostenimiento del ingreso de las fracciones más pobres y desprotegidas de la población.

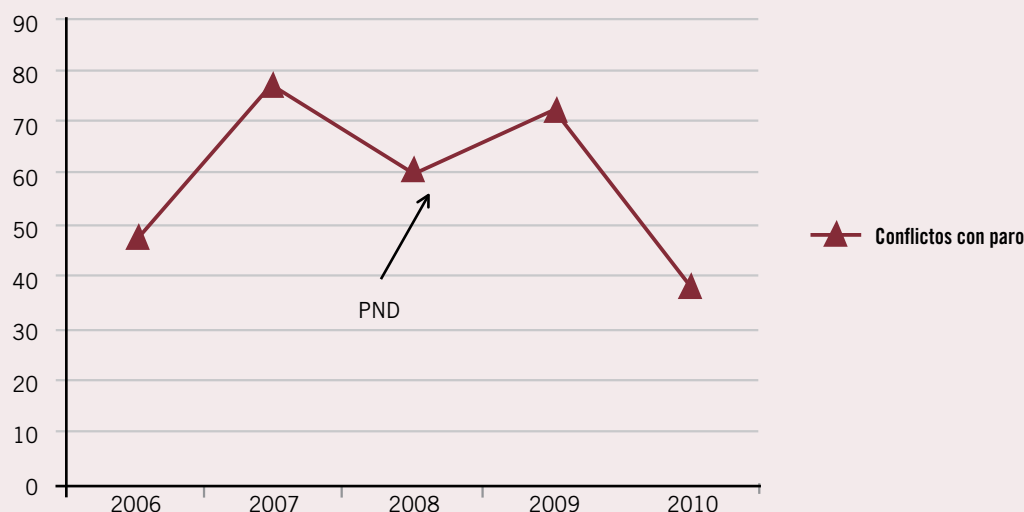
## La Paritaria Nacional Docente y la Conflictividad Laboral

La literatura sobre Negociación Colectiva y mecanismos neo-corporativos postula que todo mecanismo de institucionalización de relaciones laborales y Diálogo Social a nivel macro tiende a disminuir la conflictividad laboral a mediano y largo plazo. El primer punto a señalar en este sentido es que, desde el período que comienza en 2003, en el que resurge el diálogo entre sindicatos docentes y maestros, no hubo ninguna huelga nacional declarada por CTERA motivada por la política económica o laboral

gubernamental. La única huelga nacional fue impulsada con motivo del asesinato del maestro neuquino Carlos Fuentealba por la policía provincial. Se trata del primer período sin huelgas o medidas de fuerza docentes de carácter nacional impulsadas por CTERA desde la recuperación de la democracia.

La conflictividad laboral docente, por tanto, tuvo por escenario exclusivo las provincias. El sector estatal en general y el docente en particular han presentado un alto nivel de conflictividad laboral desde el inicio de la democracia en Argentina. Chiappe (2011) muestra que a nivel provincial esa tendencia que sitúa al sector docente como uno de los más combativos se consolidó en el período 2006-2010. Así, su investigación indica que el sector educativo es el tercero en toda la economía en cuanto a nivel de conflictividad laboral después de la administración pública y de los trabajadores de la salud, y el primero en términos de jornadas individuales no trabajadas. El siguiente cuadro marca la evolución de la conflictividad laboral docente desde 2006 (año en que se comienza a confeccionar la base de datos de la SSPTyEL), tanto en conflictos con paro, que mide esencialmente la cantidad de huelgas en el sector, como en cantidad de jornadas individuales no trabajadas, que computa la cantidad de participantes de las huelgas y duración de las mismas.<sup>83</sup>

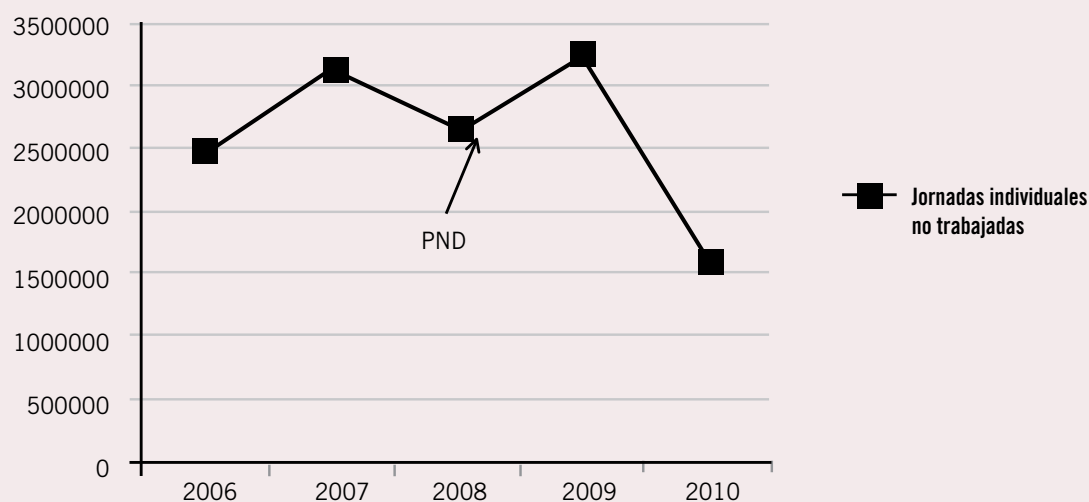
GRÁFICO 5.3 CONFLICTOS CON PARO, DOCENTES PÚBLICOS NO UNIVERSITARIOS (2006-2010)



Fuente: Ídem Gráfico 5.1

83. Significativamente, Chiappe no encuentra ninguna relación entre los niveles absolutos de salario o de aumento de los mismos y el nivel de conflictividad provincial.

GRÁFICO 5.4 JORNADAS INDIVIDUALES NO TRABAJADAS, DOCENTES PÚBLICOS NO UNIVERSITARIOS (2006-2010)



Fuente: Ídem Gráfico 5.1

Aún cuando es muy pronto para sacar conclusiones, el gráfico parece marcar una propensión a la baja del conflicto laboral docente desde la institucionalización de la paritaria a nivel nacional en 2008. Si bien hubo un pico de conflictividad en el 2009, en 2010 —tercer año del funcionamiento de la PND— el conflicto docente cae a su nivel más bajo desde que se computan datos en 2006, medido tanto en conflictos con paro, como en jornadas individuales no trabajadas. Es más, *el descenso más pronunciado en jornadas individuales no trabajadas marca una menor conflictividad en los sindicatos de las grandes provincias, que suelen ser los más imbricados en CTERA*.

Asimismo, el 2011 comenzó como un año de conflictividad baja en el que la PND y las negociaciones más importantes provinciales llegaron a buen puerto antes del comienzo de clases, que empezaron a tiempo en casi todos los distritos. Por lo tanto, es posible que se esté acentuando esa tendencia a la baja en la conflictividad docente que señalan los gráficos. La PND, por un lado, aseguró un mínimo por provincia con financiamiento nacional, lo que en principio contribuye a disminuir la conflictividad en las provincias pobres. Por otro lado, si bien —como marcamos más arriba— la PND señala un parámetro de aumento que a muchas provincias no compensadas les cuesta seguir, también habilita y refuerza los canales de contención entre CTERA y los sindicatos de base. En otras palabras, la dirigencia de CTERA sabe que haber obtenido la negociación nacional es un logro central, y que también es clave para la organización mantener el mecanismo. En consecuencia, tiene incentivos para actuar de componedor o mediador entre sus sindicatos de base y los gobiernos nacionales o provinciales. No es casualidad que el único conflicto de larga duración en 2011, en Santa Cruz, fue impulsado por un sindicato de base opositor a la conducción de CTERA.

## Conclusiones

La Paritaria Nacional Docente es una de las innovaciones más importantes en esta nueva etapa del Diálogo Social en Argentina. El docente es un sector clave tanto por su importancia social como rostro del Estado y canal de movilidad para los sectores populares, como por cantidad de trabajadores. El sindicalismo docente nacional pasó de la resistencia, la lucha contra el Estado y una gran conflictividad a nivel nacional desde la recuperación democrática —especialmente en la etapa neoliberal de los años '90— a convertirse en un interlocutor válido y un actor sistémico en la formulación conjunta de políticas salariales y educativas entre Estado y sindicatos en el período 2002-2010.

Como toda instancia de concertación de políticas, el proceso exigió limar desconfianzas mutuas. Por un lado el Estado inauguró un nuevo acercamiento a la cuestión educativa, ya desde la intervención en el conflicto docente de Entre Ríos a principios de 2003. Así, la revitalización del Diálogo Social en el sector de la enseñanza estuvo respaldado por una política educativa que, en términos generales, apuntó a recuperar el rol del Estado nacional tanto en la formulación de contenidos como en materia de financiamiento, condiciones de trabajo y salarios, con instrumentos como la Ley de Financiamiento Educativo, la Ley de 180 días de clase y la Ley General de Educación.

Por otro lado, la CTERA demostró que era capaz, si las circunstancias lo ameritaban, de convertirse en un actor pro-activo en la formulación de políticas públicas concertadas, como proveedor de insumos analíticos y de la visión del sector del trabajo. Este cambio de rol exigió consolidar, sino crear, una nueva cultura de la negociación en un sindicato como CTERA, con años de hábito en la resistencia a los gobiernos, y que alberga tendencias internas tanto al individualismo que enfatiza el rol “magisterial” del docente, como al maximalismo que ve traición en toda gestión o concertación con el gobierno. Así, CTERA, con su tradición democrática y combativa, logró convertirse a la vez en un sindicato con niveles de intervención política e institucional comparable a las mejores tradiciones de los grandes sindicatos argentinos. En tercer lugar, como se vio, el rol del Ministerio de Trabajo fue muy importante como coordinador entre el Estado empleador y los sindicatos en la PND, para lograr que ésta se adaptara a los marcos legales y que los actores de ambas partes (Ministerio de Educación y sindicatos liderados por CTERA) fueran conformando una gimnasia de Negociación Colectiva en la que no tenían experiencia.

Finalmente como en todo el proceso de Diálogo Social abierto en la nueva etapa, la PND sirvió también como canal de inclusión y mejora de los ingresos de los sectores populares. Como vimos, la estructuración de la PND resultó en a) la institucionalización de un salario mínimo docente que fue particularmente importante para mejorar el ingreso las provincias con menores recursos b) un *parámetro* de aumento que sirve de piso y fortalece las aspiraciones del actor sindical en las provincias que el Estado nacional no financia.



## **CAPÍTULO 6**

### **OTROS ÁMBITOS DE REVITALIZACIÓN DEL TRIPARTISMO: FORMACIÓN PROFESIONAL, IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL\***

---

\* Este Capítulo fue escrito en colaboración con la Licenciada Susana Barasatian, la Licenciada Mónica Sladogna y la Licenciada Jimena Valdez





## **Diálogo Social y Formación Profesional: Consejos Sectoriales Tripartitos de Formación Continua y Certificación de Competencias**

### **UN NUEVO RÉGIMEN DE EMPLEO Y SU INCIDENCIA EN EL DIÁLOGO SOBRE FORMACIÓN PROFESIONAL**

En el ámbito del MTSS durante los años '90 se impulsaron una variedad de iniciativas tendientes al desarrollo de espacios de formación tripartitos en el nivel local o sectorial; sin embargo, los mismos se desarrollaron en los “márgenes de las políticas de mercado”. A modo de ejemplo, la centralidad de los recursos y esfuerzos se destinaron a programas coyunturales -generalmente focalizados- destinados, por un lado, a atender a los desempleados afectados por los procesos de la “reconversión productiva” y, por otro, a crear un mercado privado de capacitación en sintonía con las políticas de desregulación macroeconómicas, laborales y en consonancia con el rol asignado al Estado y sus funciones. El Diálogo Social cumplía una función de legitimación de las propuestas neoliberales vinculadas a la formación en su condición de contención social.

La gravedad de la crisis –institucional, política, social y económica– de la Argentina de fines del 2001 puso de relieve una vez más al Diálogo Social como un instrumento con fuerte potencial para favorecer la inclusión laboral de millones de desempleados y desempleadas.

Los cambios económicos y sociales ocurridos durante el período 2003-2011 revalorizaron la matriz de concertación en las relaciones laborales en nuestro país, incluyendo en este proceso a las políticas de formación profesional. En particular, la demanda creciente de formación profesional que aparece a partir del fuerte crecimiento económico y la percepción por parte del MTEySS de una falla de mercado definida en términos de déficits para proveer este bien en la cantidad y calidad requerida, llevaron a esta cartera de Estado a desarrollar un Sistema Nacional de Formación Continua. La creación de este Sistema demandó en primera instancia una institucionalización del Diálogo Social para su tratamiento, lo que el MTEySS promovió a través de la creación de los Consejos Sectoriales de Formación

Continua y Certificación de Competencias Laborales. En el marco de estos Consejos:

- Se desarrolla la estrategia de formación de trabajadores y trabajadoras que el sector requiere para el corto, el mediano y el largo plazo.
- Se transparentan los oficios a través de la creación y legitimación de las normas de competencia laboral que permite ordenar la oferta formativa y los instrumentos y procedimientos para la evaluación y certificación de competencias laborales.
- Se identifican, fortalecen y certifican la calidad de las instituciones de formación y de reconocimiento de las competencias de los trabajadores.
- Se diseñan, implementan y legitiman los programas para la formación docente y el desarrollo de diseños curriculares vinculados a las normas de competencia laboral.

De esta manera, a partir de la creación y consolidación de los Consejos se construyen los pilares de un Sistema Nacional de Formación Continua que, partiendo de una lógica sectorial, define a nivel nacional (para todos y todas los/as habitantes de la nación), y promueve luego a nivel territorial (de acuerdo a las necesidades de la población y del desarrollo local), las condiciones de acceso, desarrollo y reconocimiento de una formación de calidad incluyente. Esta transversalidad se hace posible a partir del rol del Estado, que asume como funciones las de asistir y fomentar los ámbitos de diálogo y concertación social sobre la innovación tecnológica y su influencia en las calificaciones para:

- Desarrollar una normativa que abarque de manera integral la problemática de la formación
- Brindar información sobre la calidad de las instituciones de formación y certificación de competencias.
- Desarrollar una nueva institucionalidad en el territorio, articulada con las políticas de nivel nacional
- Promover en las empresas la gestión calificante de los recursos humanos

Desde su creación hasta la actualidad, se ha ampliado enormemente la participación de los sectores de actividad en la iniciativa general de formación profesional estructurada desde el MTEySS, desde 5 sectores en el 2003 a más de 40, de los cuáles 16 participan activamente a través de los Consejos Sectoriales específicos. Esta institucionalidad garantizó la posibilidad de atender con una oferta de calidad a los requerimientos de más de un millón de trabajadores en este período. Este marco de acuerdo nacional-sectorial-territorial solo puede ser garantizado por la intervención de la cartera laboral: el nuevo escenario resultante amplía el diálogo de actores más allá de la concertación sobre la negociación salarial y las políticas de precios.

## LOS CONSEJOS SECTORIALES TRIPARTITOS DE FORMACIÓN CONTINUA Y CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS

Los llamados Consejos Sectoriales Tripartitos de Formación Continua y Certificación de Competencias han respondido exitosamente a requerimientos vinculados a miradas complementarias, pero también convergentes de diversas políticas estatales -algunas propias de las diversas Secretarías del MTEySS

y otras relacionadas a otros organismos públicos nacionales, provinciales o municipales. Esto significa que esta modalidad de diálogo y concertación puede superar limitaciones como por ejemplo:

- Una mirada segmentada que desde el Estado puede vincularse a su especialización institucional o de alcance limitado; y
- los límites impuestos por una modalidad de representación exclusivamente corporativa vinculada a los actores productivos del capital y el trabajo.

En tal sentido, el organismo estatal responsable por la gestión de este diálogo deberá propiciar:

- La articulación de acciones -diferenciando objetivos, alcance y funciones propias- de cada uno de los organismos estatales intervinientes, y
- el establecimiento de una lógica sectorial sobre las condiciones de formación y reconocimiento de las competencias al conjunto de los ciudadanos sin importar su condición de trabajador/a ocupado/a o desocupado/a, formal o informal. Este es precisamente el desafío de llevar un mecanismo de participación limitado a una lógica de expresión de intereses ampliada y vinculada al concepto de ciudadanía.

### DE LAS MESAS SECTORIALES A LOS CONSEJOS SECTORIALES

La implementación de políticas activas de empleo durante los últimos ocho años tuvo en nuestro país una característica particular: la activa participación sindical en la temática, acompañada del crecimiento de sus estructuras organizativas e infraestructura vinculada a la formación. Este fortalecimiento del actor sindical garantizó un tripartismo real y brinda características paradigmáticas a este caso. El Diálogo Social establecido en las denominadas Mesas Sectoriales al inicio de la gestión fue evolucionando, desde un espacio diseñado para atender a los actores que participaban del Programa Sectorial de Calificaciones, a la constitución y consolidación de los Consejos Tripartitos Sectoriales de Formación Continua y Certificación de Competencias Laborales. Un factor decisivo en este proceso fue la continuidad de las actividades conjuntas: esta historia compartida (aunque más limitada) del Diálogo Social permitió una convocatoria de los actores a los Consejos, donde la primera actividad fue la evaluación de los resultados alcanzados. Este nivel de concreción permitió superar la instancia de acuerdo en términos de objetivos, para avanzar en la definición de resultados, su evaluación y el desarrollo de propuestas con una mirada estratégica.

El cambio en la denominación del espacio da cuenta de transformaciones de forma, pero también de fondo. Algunas de ellas que conviene resaltar:

#### La Dinámica de su Desarrollo

Ya no se trata solo de acordar en términos de objetivos comunes sobre un diagnóstico de la situación de las calificaciones del sector, de sus cambios y de las nuevas demandas o sobre los valores de la formación profesional; sino que se fue dando un pasaje hacia la búsqueda de consensos de mayor densidad basados en la identificación, análisis y evaluación de los resultados alcanzados para tomarlos como línea de base

de nuevas proyecciones. La dimensión temporal da cuenta de diversas variables: el recorrido realizado, las metas pendientes y fundamentalmente la continuidad de las actividades y de las convocatorias que permiten consolidar vínculos. El ámbito de realización de los Consejos se vincula al plano simbólico: la convocatoria hecha desde el Ministerio de Trabajo en su sede, con la presencia de altas autoridades.

### Actores y Funciones

Se logró una mayor precisión sobre quiénes participan y cuáles son sus funciones, proceso relevante teniendo en cuenta que los ámbitos “puros” del Diálogo Social enmarcados en el tripartismo tradicional tienen una poco transparentada complejidad al existir otros actores -como las instituciones específicas que promueven la innovación y el desarrollo tecnológico- y otros niveles de intervención de las políticas estatales, que deben ser convocados en términos de garantizar los procesos de intercambio, información y búsqueda de consenso.

Las Mesas Sectoriales se caracterizaban por ser un espacio donde participaban representantes de los sectores del capital y el trabajo, técnicos, representantes de instituciones de formación, actores políticos (representantes de los organismos municipales y provinciales), y representantes de otros organismos estatales. Esta composición estaba definida exclusivamente por aquellos que —de una forma u otra—habían firmado un Convenio vinculado con el Programa Sectorial del MTEySS. A esta heterogeneidad en la composición de las Mesas Sectoriales debe agregarse la rotación en las representaciones, factor que generó en algunos casos la sensación de “estar siempre comenzando de nuevo”. En las Mesas Sectoriales cada uno de los actores presentaba un proyecto de formación que era percibido fundamentalmente como propio. Esto significaba que en este tipo de organización el vínculo de los actores con el Ministerio era de tipo radial, es decir “cada uno” de los actores a través de “su proyecto”. Un cambio que establecen los Consejos es la presentación de los resultados a nivel agregado, lo cual le brinda niveles de realidad concreta a la participación (se habla sobre lo que se hizo en el sector, para el sector o vinculado al sector) y de mayor integralidad (no importa tanto quién lo hizo, si la Cámara, el Sindicato o el Municipio, sino su calidad).

Al pasar a los Consejos los nuevos representantes de los sectores del trabajo y el capital fueron convocados por invitación del Ministro de Trabajo sin importar si tenían o no firmado un Convenio con el MTEySS. Esto permitió ampliar la representación a sectores cuya composición institucional es mucho más compleja que la que expresaban los Convenios firmados. Por su parte, las instituciones de formación pueden participar, pero solamente en condición de oyentes o para brindar información a pedido de los miembros plenos. Otros organismos estatales participan también invitados por el MTEySS, sobre la base de la incidencia que estos organismos puedan tener en la actividad sectorial.

Esta también es una diferencia fundamental con el pasado, ya que es un lugar común en el abordaje de la temática de la formación el discurso que alude a la falta de articulación entre educación-trabajo. Sin embargo, esta supuesta falta de articulación da cuenta en realidad de dos fenómenos: el retorno del Estado a los temas de la formación (como dijimos, en los noventa estaban exclusivamente librados al mercado) y la compleja articulación entre objetivos comunes y funciones diversas de las instancias estatales. En concreto, todos estos cambios significaron finalmente que el espacio del Consejo se consolidara junto con una mayor precisión en la identificación de los participantes, de sus roles y de sus funciones.

Si se hace una comparación a grandes rasgos con otras experiencias en la región latinoamericana, veremos que en ella priman las grandes instituciones de formación. Por ejemplo: el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial y el Servicio Brasileño de Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas (SENAI y SEBRAE, Brasil); el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA, Colombia); el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA, Costa Rica); el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP, El Salvador); el Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial y el Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENATI y SENCICO, Perú); el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP, República Dominicana); y el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP, Uruguay)<sup>84</sup>- caracterizadas por tener un fuerte sesgo unilateral, estar fuertemente vinculadas con el sector empresarial y no tanto con el sector de los trabajadores, que por tanto termina incidiendo poco en los temas de formación. En general, en los países de la región la intervención estatal se encuentra más vinculada a las políticas educativas y, por tanto, la presencia de los Ministerios de Trabajo suele ser marginal, generando de inmediato este reclamo por “falta de articulación”. Sin embargo, parece evidente que esta falta de articulación puede estar vinculada en realidad a la proliferación de organismos públicos que intervienen sin una clara diferenciación de funciones.

#### **Una más clara definición de las funciones del Ministerio**

Esto marcó una presencia distinta del Ministerio como promotor de todas las actividades enmarcadas dentro de las políticas activas de empleo que lleva adelante y de aquellas actividades que son demandadas por las mismas. Una presencia institucional vinculada a su capacidad para brindar asistencia técnica, monitorear avances y presentar una mirada integral e integradora de las acciones realizadas y de la programación necesaria. También da cuenta de un camino para salir de lógicas netamente corporativas a lógicas ampliadas al concepto de ciudadanía: se trata de analizar lo hecho por el sector, no solo para el sector sino para el conjunto de las regiones y sus poblaciones (mujeres, adultos mayores, jóvenes, personas con capacidades especiales, pueblos originarios, trabajadores informales, etc.). Una lógica basada en la evaluación de resultados, da cuenta de la continuidad de las actividades realizadas, de los niveles de confianza alcanzados, y de la diferenciación de roles y funciones tanto de los actores como del Estado.

#### **Transparentar las fuentes de financiamiento**

Un tema interesante es que las reuniones de los Consejos se iniciaban con los resultados vinculados al financiamiento otorgado por el Ministerio y ejecutado por los actores. Un cambio en este sentido fue la toma de conciencia de las inversiones que los actores estaban realizando por sí mismos, por ejemplo en la creación de centros, en el equipamiento de los mismos e incluso en el uso más vinculado a los objetivos de creación del Programa de Crédito Fiscal.

---

84. Es importante destacar la presencia en la región de CINTERFOR-OIT como un ámbito institucional que consolidó la red de instituciones de formación y transparentó las características que en cada país tienen los vínculos entre actores y el Estado en referencia al tema de la formación profesional.

### Del Programa a la Política

Se trascienden los límites programáticos y se avanza en relación a la articulación con las políticas laborales. Mientras las Mesas Sectoriales se vinculaban exclusivamente con lo realizado en el Programa Sectorial, en los Consejos Sectoriales no solo se abordaban los temas vinculados al programa que les dio origen, sino también temas relacionados a la estrategia de formación del personal del sector y otras políticas de empleo (por ejemplo, la promoción de la inserción laboral a través del subsidio de parte del salario de las personas, el desarrollo de cooperativas de trabajo, las de empleo rural, etc.) y políticas del área laboral tradicional (trabajo no registrado, seguridad e higiene, Negociación Colectiva, formación sindical, etc.). Se establece un vínculo más activo con otros ámbitos del Diálogo Social, por ejemplo con la Comisión de Formación Profesional del Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil. La masividad, la pretensión de contar con estándares de calidad que se cumplan y la diversidad de acciones que dependen de áreas diversas son tensiones a considerar en este pasaje.

Un tema incipiente que merece una particular reflexión es el intento de territorializar las lógicas sectoriales. Se introduce, aunque todavía de manera no muy sistemática, un proceso de territorialización del Diálogo Social, promoviendo la creación del Consejos Sectoriales Regionales, como es el caso del sector forestal y de la madera. Este proceso trae aparejado fortalezas y debilidades:

- Como fortaleza: una mayor cercanía con las realidades locales y sus demandas vinculadas a las necesidades formativas de sectores o poblaciones, de modo que existe una mayor posibilidad de impactar favorablemente en la calidad de vida de la población.
- Como debilidad: una menor tradición en la cultura local para promover desde el Estado la participación de los actores de la producción y el trabajo en torno a los ejes propios de los Consejos. De este modo, los Consejos se enfrentan a un desigual desarrollo institucional de la representación de los actores en el territorio.

Estos intentos de territorialización del Diálogo Social dan cuenta de las dificultades para coordinar el proceso de compensación del retraso en la transferencia de las innovaciones y de sus demandas de calificación a los territorios. No se trata solo del un cambio de mentalidad, sino además de saber generar y consolidar las relaciones de confianza entre los individuos y las organizaciones que representan y que participan de las acciones de formación en cada región. Este proceso de institucionalización exige definición de objetivos, coherencia entre los mismos y los resultados alcanzados/a alcanzar y fundamentalmente continuidad y sistematicidad en la convocatoria.

### FUNCIONES Y DINÁMICAS DE LOS CONSEJOS SECTORIALES

Mediante el proceso reseñado se llega a los Consejos Sectoriales de Formación Continua y Certificación de Competencias, es decir, el ámbito de desarrollo institucional por excelencia del Diálogo Social vinculado a la creación de un Sistema Nacional de Formación Continua. El Consejo tiene entre sus funciones las siguientes:

1. Establecer el Sistema Nacional de Formación Continua y Certificación de Competencias para el Sector cuyas principales acciones se centran en la difusión de las acciones, la convocatoria

de los trabajadores y trabajadoras, la orientación y formación profesional, la evaluación y certificación de competencias y la articulación de las necesidades formativas y productivas del sector con la mejora de la empleabilidad y la calidad del empleo de sus trabajadores/as.

2. Promover la articulación de las políticas y acciones del Sistema Nacional de Formación Continua y Certificación de Competencias para el Sector con las impulsadas y desarrolladas por el Estado en sus diversos niveles y organismos, para darle mayor eficacia en su implementación y eficiencia en el aprovechamiento de los recursos del Sistema.
3. Identificar y seleccionar las instituciones que constituyen la Red de Formación Continua del Sector para favorecer su fortalecimiento y la certificación de calidad de su gestión.
4. Promover las acciones vinculadas a la evaluación y certificación de trabajadores y trabajadoras en base a normas de competencias validadas sectorialmente.
5. Registrar en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social los productos y resultados vinculados a los procesos de identificación, formación, evaluación y certificación de trabajadores, formación de docentes, diseños curriculares así como los resultados del fortalecimiento institucional de las instituciones que constituyen su Red.
6. Evaluar el resultado de las acciones de formación y certificación de trabajadores, así como la calidad de las instituciones que constituyen la Red de Formación Continua del Sector.
7. Convocar a otros Organismos del Estado, e Instituciones que actúen dentro de la actividad, al desarrollo conjunto de estrategias y acciones que por su expertise, incumbencia o desarrollos sea necesario.
8. Para el cumplimiento de las funciones recién enunciadas, las partes se comprometen a desarrollar el Plan Estratégico del Sistema de Formación Continua y Certificación de Competencias del Sector, que deberá ser presentado como primer insumo para la discusión, tratamiento y consenso.

## **FUNCIONAMIENTO**

Todos los Consejos Sectoriales son convocados por el Ministro de Trabajo en la sede del Ministerio. En la mayoría de los casos es el Ministro quién los preside, o cumple esta función el Secretario de Empleo o el Subsecretario de Políticas de Empleo y Formación Profesional.

El primer tema de la agenda de los Consejos fue una evaluación de los resultados alcanzados en los temas vinculados a la Formación Profesional y, por tal motivo, el desarrollo técnico de los mismos quedó a cargo de las áreas vinculadas a esta temática y obligó a las mismas a construir una mirada integral e integradora de actividades y resultados. Con la continuidad de las reuniones se pudo avanzar en presentaciones y evaluación de resultados de las políticas de empleo, de trabajo y de seguridad social en sentido integral. Incluso hubo un avance en términos de presentaciones hechas por los propios actores sociales, como un mecanismo de apropiación de este espacio del Diálogo Social.

Desde la perspectiva de las Secretarías o Direcciones del sector público —que participan de los Consejos, junto con las más directamente involucradas— ha habido una evolución que pasó de una presencia pasiva a la presentación de propuestas para el conocimiento de los actores y finalmente, al menos en algunos sectores, la institucionalización de vínculos. Un ejemplo de esto lo constituye el sector de la industria frigorífica con la Superintendencia de Riesgos del Trabajo o el sector cons-



trucciones con la Dirección Nacional de Promoción del Empleo. Este incremento de la articulación con diversas áreas del propio Ministerio es parte del proceso de institucionalización de los Consejos.

En esta misma perspectiva, la regionalización de los Consejos introduce como problemática un nuevo rol a desempeñar por las Gerencias de Empleo (sedes territoriales de la Secretaría de Empleo), que deben desarrollar o consolidar un vínculo con los actores locales sectoriales. De esta manera, la organización de los Consejos Sectoriales debe prever la posible ausencia de un vínculo histórico entre Gerencias y actores productivos locales y, por tanto, la necesidad de generarlo; o bien la existencia de un vínculo débil que debe ser fortalecido con contenidos de nuevo tipo. Es importante mencionar que este cambio en los contenidos del vínculo con los actores en los temas de Formación Continua refleja también los cambios que han acontecido en el mercado de trabajo argentino desde el año 2003 a la fecha.

Otro factor a considerar es la evaluación sobre la fortaleza o debilidad de los actores productivos locales, sus niveles de iniciativa y autonomía, los vínculos que desarrollaron ellos o mediaron las organizaciones centrales con el Ministerio, la presencia de cuadros técnicos, el desarrollo que a nivel local hayan tenido en su relación con la temática de la formación de trabajadores y trabajadoras, etc. Esta heterogénea composición al interior de las organizaciones sectoriales da cuenta también de mecanismos limitados para la distribución de los conocimientos que se requieren para la gestión de proyectos en la lógica que las políticas de formación plantean.

## LOS CONSEJOS SECTORIALES: CASOS

### Metalúrgico-Metalmecánico

La creación del Consejo Sectorial del Sector Metalúrgico implicó una tarea previa de consenso sobre los parámetros de ordenamiento de la oferta formativa del sector. Por lo tanto, se trabajó en primer lugar con el actor sindical ya que las diversas seccionales que componen la UOM habían desarrollado —a través de su vínculo particular con el Ministerio— una oferta formativa heterogénea tanto a nivel de las denominaciones usadas como de la carga horaria. Este trabajo permitió avanzar en la consolidación de una mirada uniforme sobre los requerimientos de formación de los roles críticos y el establecimiento de los parámetros de formación de una verdadera red de centros.

Junto con esta actividad se desarrolló una similar con el sector empresarial, el cual está conformado por diversas cámaras, que dan cuenta también de la heterogeneidad organizativa (desde PYMES hasta empresas siderúrgicas) y tecnológicas (metalúrgicas, metal-mecánicas, automotrices, electrónica, producción de electrodomésticos e incluso desarrollo de software para la transmisión de la TV Digital vía celulares).<sup>85</sup>

---

85. Este trabajo de consenso y articulación interna del sector culminó en un acto con la presencia de la Presidenta Dra. Cristina Fernández de Kirchner en el que se firmó el acta constitutiva del Consejo Sectorial. Los actores involucrados fueron: UOM Nacional, UOM Seccional Avellaneda, UOM Seccional Bahía Blanca, UOM Seccional Campana, UOM Seccional Córdoba, UOM Seccional Jujuy, UOM Seccional La Matanza, UOM Seccional Quilmes, UOM Seccional San Francisco, UOM Seccional San Nicolás, UOM Seccional Tres de Febrero, Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina (ADIMRA),

### Automotor

El Consejo Sectorial de este sector fue evolucionando con el involucramiento progresivo de los representantes empresariales de actividades vinculadas con la reparación y mantenimiento de vehículos, terminales, concesionarias de las principales marcas y la concesionaria del Automóvil Club Argentino.

Este es un sector donde el tema central es la tecnología, la capacidad de innovación y el elevado consumo del parque automotriz de nuestro país. Las temáticas desarrolladas abarcan desde temas de innovación tecnológica y desarrollo industrial, hasta derechos del consumidor y, fundamentalmente, transferencias de tecnología para la formación docente. De estos Consejos participaron representantes de la Secretaría de Industria y se presentaron proyectos de ley tendientes a regular la necesaria transferencia de los manuales de diagnóstico de falla hacia las escuelas técnicas, los centros de formación profesional, los docentes y talleres del sector. El eje de la discusión estuvo constituido por las condiciones para la generación y distribución del conocimiento que las innovaciones del sector generan.<sup>86</sup>

### Industria Frigorífica

La constitución de este Consejo Sectorial fue muy problemática a causa de la heterogeneidad entre los actores que lo componen: cinco entidades vinculadas a la producción, cinco cámaras empresariales y dos organizaciones sindicales. Sin embargo, los actores que participan del Consejo han avanzado en la creación de la primera institución de formación para este sector de actividad, la consolidación del Organismo Certificador y una propuesta de certificación de empresas como mecanismo de promoción de la competitividad del sector.

Por otra parte, se ha institucionalizado a partir del funcionamiento del Consejo un vínculo con la Superintendencia de Riesgos del Trabajo con el fin de abordar la problemática de las condiciones y medio ambiente de trabajo, así como también el diagnóstico y prevención de las enfermedades derivadas de la práctica profesional.<sup>87</sup>

---

Asociación de Fábricas Argentinas Terminales de Electrónica (AFARTE), Cámara de la Pequeña y Mediana Empresa Metalúrgica Argentina (CAMIMA), Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes (AFAC) y la Cámara Argentina de la Industria del Aluminio y Metales Afines (CAIAMA).

86. Los actores que participaron fueron el Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (SMATA), la Asociación de Fábricas de Automotores (ADEFA), la Federación Argentina de Asociaciones de Talleres de Reparación de Automotores y Afines (FAATRA), la Asociación de Concesionarios de Automotores de la República Argentina (ACARA), la Asociación de Propietarios de Talleres de Reparación de Automotores de Zona Norte (APTA), la Unión de Propietarios de Talleres de Mantenimiento del Automotor (UPTMA), la Cámara de Concesionarias del ACA, Matricería Austral SA, Mercedes Benz SA, VW Volkswagen Argentina SA y Toyota Argentina SA.

87. Los actores que participan fueron la Federación de Sindicatos de Trabajadores de la Carne y Afines de la República Argentina, el Sindicato de Trabajadores de la Carne, la Unión de la Industria Cárnica Argentina (UNICA), la Cámara Argentina de la Industria Frigorífica (CADIF), la Cámara de Frigoríficos de Santa Fe (CAFRISA), la Cámara de Industria y Comercio de Carnes de la República Argentina (CICCRA), la Asociación de Frigoríficos e Industriales de la Carne, Alimentos Rafaela SA, Frigorífico ArreBeef, el Frigorífico Cabaña San Carlos SA, el Frigorífico Forres Beltral SA, el Frigorífico Friar S. A, el Frigorífico Gorina SAIC, el Frigorífico Mattievich SA, el Frigorífico Río Cuarto, el Frigorífico Rioplatense SACIF, el Frigorífico Sadowa SA, Frimsa SA, Latigo SA, el Frigorífico Paladini SA, Quickfood SA, la Asociación Civil Indeser y el SENASA.

## Conclusiones

A partir de la creación de los Consejos Sectoriales el Diálogo Social en la Formación Continua asume un carácter tripartito. Este rasgo vale la pena resaltarlo por diversas razones. Por un lado, por estar estrechamente vinculado con el nuevo rol del Estado en materia económica, política y social que impulsó la gestión gubernamental a partir del 2003. Por el otro, por el destacado papel cumplido por el MTEySS en relación con el normal funcionamiento de las relaciones laborales, el desarrollo de las políticas activas de empleo y el marcado impulso a la Formación Continua.

Esto ha quedado plasmado en forma muy marcada no solo en la convocatoria a los actores sociales para la creación de los Consejos Sectoriales Tripartitos de Formación Continua y Certificación de Competencias Laborales, sino sobre todo en el sesgo de gestión por resultados que se le confirió a la dinámica de su funcionamiento. Al analizar las diferentes dimensiones nacionales, sectoriales y territoriales del Diálogo Social y la formación, se destaca, entre otros aspectos, la tensión existente entre lo sectorial y lo territorial y la necesidad de superarla a través de la toma de decisiones políticas —más allá de los actores sociales y sectoriales del territorio— que promuevan y alienten la inclusión social de aquellos grupos más desfavorecidos; así como promover la articulación sistémica entre las demandas de calificaciones de los sectores productivos del territorio y la institucionalidad capaz de satisfacerla.

La singularidad de la Formación Continua y el Diálogo Social de actores en esta coyuntura son los Consejos, ya descriptos como el ámbito en el cual se da la puja por la distribución del conocimiento, la identificación de las competencias requeridas para los trabajadores en actividad y la integralidad de la política del empleo en el sector.

Por otra parte, su perduración en el tiempo debiera poder dar cuenta de la prospectiva de las competencias laborales requeridas a los trabajadores según las políticas de innovación tecnológica de cada uno de los sectores cuyos actores se han comprometido en su constitución. Vale remarcar este punto porque el mismo, la prospectiva de las competencias en los diversos sectores, constituye una preocupación de la Formación Continua que se discute, aún en forma embrionaria, en los ámbitos internacionales de la formación. La institucionalidad de los Consejos constituye un desafío para el Ministerio de Trabajo y para los actores sociales comprometidos en cada uno de ellos. Conferirles vida propia, inducir a la planificación estratégica de la formación de los trabajadores del sector, fortalecer y establecer vínculos con las instituciones de formación profesional, promover los mecanismos de mejora de la calidad de la organización del trabajo, son aspectos que pueden ir cobrando forma a medida que los Consejos avancen en su funcionamiento.

Otros aspectos, tales como aquellos vinculados con la formalización de los Consejos, la existencia de nuevos mecanismos de financiamiento o incluso los intentos de transparentar los ya existentes, requieren de un esfuerzo aún mayor.

En suma, es necesario avanzar sobre el marco normativo o legislativo para brindar el mayor soporte a los Consejos de Formación Continua y Certificación de Competencias Laborales. Un paso en este sentido ha sido dado por la reciente sanción de la Resolución del MTEySS número 434 (de abril de 2011) que crea el Plan de Formación Continua sobre la base del Diálogo Social de actores, e instituye

la creación del Sistema de Formación Continua. Por otra parte, y sobre este punto, la redacción de los principios que lo sustentarían —enunciados en el proyecto de Ley de Formación Continua discutido en el ámbito de la Comisión de Formación Profesional del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil— constituye un avance en su institucionalización.

## La Comisión para el Trabajo con Igualdad de Oportunidades

La Comisión para el Trabajo con Igualdad de Oportunidades (CTIO) fue creada en 1998 por recomendación de la OIT. Está integrada por representantes del Estado, organizaciones empresarias, organizaciones de trabajadores y, más recientemente, por organizaciones sociales. Sus objetivos son:

1. Ejercer y promover el Diálogo Social como herramienta para el desarrollo y fortalecimiento de una sociedad democrática y participativa, con una economía más justa y sustentable.
2. Revalorizar la cultura del trabajo para el diseño de políticas públicas a fin de lograr empleo decente con igualdad de oportunidades.
3. Promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y varones en todo el país, reconociendo su carácter federal y generando redes democráticas de interacción.
4. Fortalecer la formación y organización colectiva de trabajadoras y trabajadores para mejorar sus condiciones de competencia y acceso al mundo laboral con las mismas posibilidades para todas y todos.
5. Garantizar el federalismo y el respeto a las culturas y realidades locales creando Comisiones Tripartitas provinciales en todo el país.
6. Crear un Consejo Federal de CTIO provinciales que brinde a los distintos actores sociales un espacio de debate y concertación social.

Como primera tarea, la Comisión se abocó a la realización de un diagnóstico para conocer la situación laboral real y concreta de las mujeres en nuestro país. A partir de ello, organizó una campaña nacional dirigida a los sectores sindical, empresarial y gubernamental con el propósito de difundir la normativa vigente en términos de equidad y derechos laborales de las mujeres. Más allá de esto, la actividad de la Comisión y, en particular, la interacción entre los actores sociales fueron escasas, con una existencia de índole más bien formal, hasta el año 2002. En ese año se aprobó la Ley de Cupo Sindical Femenino (Ley N° 25.674), cuya aplicación homogénea entre organizaciones sindicales fue luego reglamentada por el Decreto N° 514 del año 2003. Esta ley estableció que “cada unidad de Negociación Colectiva de las condiciones laborales deberá contar con la participación proporcional de mujeres delegadas, en función de la cantidad de trabajadoras de dicha rama o actividad”, además de que “la representación femenina en los cargos electivos y representativos de las asociaciones sindicales será de un mínimo de 30% cuando el número de mujeres alcance o supere ese porcentual sobre el total de trabajadores”, mientras que “cuando la cantidad de trabajadoras no alcanzare el 30% del total de trabajadores en la rama de la actividad, el cupo para cubrir la participación femenina en las listas de candidatos y su representación en los cargos electivos y representativos de la asociación sindical será proporcional”. La ley fue fuertemente impulsada por mujeres sindicalistas, aunque resistida

también por algunos varones pertenecientes a estas organizaciones. Así lo relata la actual presidenta de la Comisión, Olga Hammar:

“Uno de los ejes de trabajo ha sido lograr que se ponga en marcha la Ley de Cupo, que las compañeras estén atentas, que promuevan la denuncia. Vos sabés que la ley establece que la persona damnificada puede presentarse a hacer la denuncia en el Ministerio de Trabajo, pero pasa que no se animan. Tienen 8 días para hacerlo. Entonces hecha la elección, si ellas no vienen en el momento, si se pasan dos semanas, se cumplió ya el tiempo legal y queda institucionalizada esa elección. Entonces fundamentalmente nuestro trabajo ha sido crear conciencia, crear conciencia, crear conciencia (...) Es un tema no resuelto en plenitud porque en el fondo las compañeras tienen mucho miedo de perder lo que han conseguido. Acá vienen y se quejan y dicen que van a salir de aquí y hacer la denuncia en la Justicia Laboral, pero después no van”.<sup>88</sup>

Su aplicación, como vemos, ha sido sumamente dificultosa, aunque se han registrado avances desde su sanción hasta la actualidad, impulsados por acciones específicas de este organismo, como detallaremos luego.

Desde el 2003 hasta la actualidad la Comisión es presidida por Olga Martín de Hammar. Por el lado estatal, la integran el MTEySS; el Consejo Nacional de la Mujer y el Programa “Juana Azurduy” del Ministerio de Desarrollo Social; el Ministerio de Salud; la Secretaría de Derechos Humanos; el INADI y el Programa “Las Víctimas contra las Violencias” del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos; el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto – Área Mujer; la “Dirección de la Relaciones con la Comunidad” del Ministerio del Interior; el “Programa Ambiente, Género y Desarrollo” de la Subsecretaría de Coordinación de Políticas Ambientales de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

Por el lado sindical la integran la CGT y la CTA; y por el lado empresario, la Unión Industrial Argentina (UIA), la Cámara Argentina de Comercio (CAC), la Confederación General Económica de la República Argentina (CGERA), la Confederación General de la Producción (CGP), la Federación Agraria Argentina (FAA), la Confederación General de la Industria (CGI), la Confederación General de Comercio y Servicios de la República Argentina (CGCySRA), la Cámara de Comercio, Industria y Producción de la República Argentina (CACIPRA), la Asamblea de la Pequeña y Mediana Empresa (APYME), la Federación de Cámaras de Mujeres PyMEs y Micro Emprendimientos, la Sociedad Rural Argentina (SRA), la Cámara Argentina de Emprendedores (CADE), la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME), el Frente Agropecuario Nacional (FAN) y la Central de Entidades Empresarias Nacionales (CEEN). Asimismo, la OIT es partícipe activo y permanente en todos los plenarios y actividades llevadas a cabo. Por otra parte, en la actualidad, en pos de reconocer los cambios sucedidos en el mercado laboral y darle entidad como sujetos políticos a los movimientos sociales, se ha ampliado la compo-

---

88. Entrevista a Olga Hammar, 20 de mayo de 2011.

sición de la Comisión para incluir a ciertas organizaciones de base formalmente, ya que participaban en las actividades de la Comisión desde octubre de 2009.<sup>89</sup> Hammar relata el cambio de este modo:

“Antes quedaba fuera todo el sector no formalizado (...). Esas organizaciones venían trabajando cada uno por separado, bastante invisibilizadas (...) Nosotros decíamos no se puede hablar de trabajadores y trabajadoras sin considerar a todo este sector importante. E hicimos un acto en el Ministerio invitando a las organizaciones y se llenó de gente y allí el Ministro se dio cuenta de que debíamos trabajar en conjunto. Entonces creamos OBAS, Organizaciones Sociales de Base, y le pusimos de base porque no queríamos meternos con las grandes organizaciones”.<sup>90</sup>

A partir de esta nueva conformación del 2003 y con la intención de plasmar normativamente la nueva etapa de la Comisión, se aprobó en el 2004 un nuevo reglamento interno. Allí se establece la periodicidad mensual de las reuniones plenarias de la Comisión, y el funcionamiento paralelo y regular en comisiones de trabajo; al tiempo que se fija el consenso como forma de llegar a las decisiones y la mayoría simple en caso de no alcanzarse, con un voto por sector.<sup>91</sup>

Además de ampliar su composición, la CTIO ha trabajado intensamente en la conformación y fortalecimiento de las Comisiones Tripartitas Provinciales, con el objetivo de afirmar el federalismo de nuestro país en la materia. Actualmente existen CTIO provinciales en Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Tucumán, Santa Fe y Santiago del Estero- y municipales en Almirante Brown, Avellaneda, La Plata, La Matanza, Lanús, Luján, Quilmes, San Martín, San Miguel y Tigre (provincia de Buenos Aires); Paso de los Libres (Corrientes) y Andalgalá, Fray Mamerto Esquiú, Icaño y Paclín (Catamarca). La asistencia técnica de la Comisión Nacional a las Comisiones Provinciales es permanente, y se trabaja fuertemente también en la articulación entre las Comisiones Provinciales, con encuentros regionales periódicos para el intercambio de experiencias tripartitas y el trabajo conjunto sobre los diversos temas bajo tratamiento de la Comisión Nacional. La extensión geográfica de las Comisiones es esencial para difundir la perspectiva de género y extender la concien-

89. Estas son el Movimiento Popular (Capital Federal); el Movimiento 26 julio (Partido de La Matanza, Provincia de Buenos Aires); La Lucha Continua (Partido de Quilmes); la Asociación Civil La Mesa (Partido de Moreno); la Asociación 50 a 60 para Jubilados y Pensionados; la Fundación Trabajo, Investigación, Docencia y Organización para la Mujer (Capital Federal); y Organizaciones Sociales de Tigre (Partido de Tigre).

90. Entrevista a Olga Hammar, 20 de mayo de 2011.

91. El reglamento estipula: 1) La Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral tiene su sede en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; 2) La Comisión sesionará en reuniones plenarias, sin perjuicio de las comisiones de trabajo que se conformen; 3) Las reuniones plenarias serán convocadas por la presidencia de la Comisión una vez por mes, salvo que resulte necesario convocar a una reunión extraordinaria. La convocatoria será notificada personalmente o a la dirección de correo electrónico que cada miembro denuncie; 4) Podrán asistir a las reuniones plenarias, con derecho a voto, un miembro titular (o el/la alterno/a que lo/la reemplace) por cada organización integrante de la Comisión. Ello sin perjuicio de lo establecido en el Artículo 7 de este reglamento; 5) Las comisiones de trabajo sesionarán regularmente con la participación de las organizaciones integrantes de la Comisión y con toda otra organización o persona que la Comisión considere oportuno convocar; 6) Las reuniones plenarias sesionarán y adoptarán decisiones con la presencia, como mínimo, de siete de las organizaciones integrantes de la Comisión, que a la vez representen a los tres sectores (sindical, empresarial y gobierno). Las decisiones se adoptarán –en principio– por consenso y en caso de no lograrse, por mayoría simple. A los efectos de la votación cada sector contará con un voto; 7) La representación del sector estatal será ejercida por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

tización sobre los temas vinculados a la misma. Además, la existencia de comisiones habilita no solo hacer llegar los temas nacionales a las diversas jurisdicciones, sino también tratar temas específicos a cada región, con cierta autonomía de la agenda nacional. Esto está ayudado además por el hecho de que las Comisiones Municipales están presididas por los respectivos intendentes.

Por otra parte, las comisiones de trabajo que han existido hasta la fecha son las de Normativa (con el propósito de incluir los temas de género en las leyes bajo tratamiento), Formación y la de Relaciones con las Provincias, con la participación no solo de integrantes de la CTIO, sino además de representantes de otras instituciones sociales relevantes (organizaciones sociales, ONG's de mujeres y áreas de mujer de distintas universidades). Estas comisiones abordan temáticas específicas vinculadas con el desarrollo de los objetivos generales de la CTIO.

En enero del 2007, por iniciativa de la Comisión, se creó la Oficina de Asesoramiento sobre Violencia Laboral<sup>92</sup> como ámbito nacional específico de esta problemática. Esta Oficina está abocada a 1) Atender consultas y/o recibir denuncias sobre violencia laboral, asesorando en aspectos legales y en lo referente a la salud psicofísica, garantizando confidencialidad en todas las etapas del procedimiento a que se diera lugar; 2) Contribuir a la conformación de una base conceptual, empírica, legislativa y documental, atendiendo perspectivas locales, nacionales e internacionales, con el propósito de fomentar el debate, divulgar la problemática y promover la adopción de medidas conducentes a su prevención y corrección en los ámbitos pertinentes; 3) Establecer vínculos de cooperación y asistencia con áreas internas del MTEySS, otros organismos públicos y privados, nacionales e internacionales que compartan objetivos similares o complementarios; y 4) Desarrollar y promover tareas preventivas mediante la realización de actividades de sensibilización, difusión y capacitación sobre el tema hacia diferentes sectores que, en distintas formas, tengan intervención o sean alcanzados por esta temática.

En el mismo año, también por iniciativa de esta Comisión, se creó la Coordinación de Equidad de Género e Igualdad de Oportunidades en el Trabajo (CEGIOT), con la responsabilidad de la instrumentación específica de políticas de Estado orientadas a incorporar la perspectiva de género en todos los programas y acciones del MTEySS<sup>93</sup>. En febrero del 2009, la CTIO, en reunión plenaria y con la presencia del Ministro de Trabajo Carlos Tomada, renovó y fortaleció su compromiso de trabajo, mediante la elaboración de un nuevo Acuerdo Marco que constituyó el “Diálogo Social para la igualdad de trato y oportunidades de mujeres y varones en el ámbito laboral”, elaborado a partir de propuestas e inquietudes del sector laboral, el sector empresarial y el sector gubernamental.

---

92. Resolución MTEySS N° 05/07.

93. Sus objetivos son: velar por el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado Nacional referidos a la igualdad de derechos entre mujeres y varones en el campo laboral; desnaturalizar y hacer visible la división sexual del trabajo como base de las desigualdades; promover acciones que permitan el acceso al empleo registrado y de calidad por parte de las mujeres, contribuyendo a la desarticulación de la segmentación laboral; promover medidas tendientes a la eficaz implementación de las responsabilidades familiares compartidas entre mujeres y varones en la vida familiar y laboral; propender a la eliminación de las condiciones que permiten la perpetuación de la brecha salarial entre mujeres y varones; fomentar la participación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones; proponer medidas que garanticen los derechos de las mujeres migrantes; reconocer la contribución del trabajo doméstico no remunerado a la economía nacional y familiar; y contribuir a la eliminación de toda forma de discriminación y violencia contra las mujeres en el campo laboral.



La base estratégica de este Acuerdo es:

1. Profundizar la democracia con las políticas de Igualdad de Oportunidades para todas y todos considerando que sin justicia social y sin equidad de género no hay democracia.
2. Garantizar a través de los derechos colectivos en el ámbito del trabajo los derechos individuales de trabajadoras y trabajadores.
3. Promover que el Estado sea garante de la paridad en la distribución de las riquezas nacionales, amparando a todos sus ciudadanos y ciudadanas en su derecho de acceso a los recursos naturales, sociales, culturales, económicos y técnicos.
4. Colaborar en la capacitación sindical de trabajadoras y trabajadores fortaleciendo las organizaciones gremiales, respetando su autonomía y democracia interna e incluyendo la perspectiva de género en sus programas a fin de lograr la participación igualitaria de las trabajadoras en los procesos de Negociación Colectiva y el cumplimiento de la Ley de Cupo Sindical.
5. Eliminar las inequidades de género en el ámbito laboral, efectivizando la transversalidad de género en todos los organismos públicos dando cumplimiento a los compromisos asumidos con los organismos supranacionales.
6. Promocionar en el sector empleador las políticas de “buenas prácticas” laborales, para el logro del trabajo digno; así como comprometerlo en el fortalecimiento institucional y político de las mujeres empresarias para lograr la equidad al interior del sector.
7. Poner en valor la economía del cuidado, para contrarrestar la invisibilidad histórica del sector femenino, reconociendo sus aportes a la producción y reproducción y el sostenimiento de la vida cotidiana.

Estos puntos implican hacer transversal el enfoque de género en las políticas públicas para erradicar las discriminaciones persistentes. En esta reunión se ratificó además el reglamento interno del 2004, la integración de la Comisión, con los mecanismos necesarios para la participación de las instituciones relevantes en las tareas tendientes a la promoción de la igualdad de trato y oportunidades entre varones y mujeres, y la tarea en Comisiones de Trabajo.

En esta etapa se continuó con el trabajo conjunto con los sectores sociales, siempre con el asesoramiento del MTEySS. Respecto al sector empresario, una tarea constante ha sido la de fortalecer la relación con las Cámaras —favoreciendo la presencia de mujeres empleadoras en instancias decisorias y en la Negociación Colectiva— e impulsar el apoyo a la agremiación empresarial. Asimismo, la CTIO integró el Comité Asesor<sup>94</sup> del Programa de Certificación de Empresas en Equidad de Género “Modelo de Equidad de Género para Argentina”, que promueve la equidad de género en el ámbito empresarial, buscando detectar las desigualdades existentes y establecer medidas estratégicas para corregirlas. Por otra parte, con la asistencia de la Coordinación de Responsabilidad Social Empresarial del MTEySS, se ha trabajado en conjunto con las empresas integrantes buscando constituir las en entidades formadoras de jóvenes para la inserción laboral.

94. El Comité Asesor se integra también con el INADI, el Consejo Nacional de la Mujer, el Ministerio de la Producción y la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública.



Sin embargo, en palabras de Hammar:

“El sector empresario colabora poco porque la representación femenina es débil. No están realmente en lugares claves de decisión (...) Entonces asisten a las reuniones, pero siempre deben consultar sus decisiones. Está claro que los que manejan las Cámaras Empresarias en general son hombres.”

Respecto al sector sindical, se ha elaborado una guía para la aplicación de la Ley de Cupo Sindical N° 25.674 del año 2002 y se han realizado Talleres de Formación Sindical (en articulación con la Coordinación de Formación Sindical del MTEySS) a fin de promover su cumplimiento. Se ha trabajado en conjunto también en un manual de formación sindical con perspectiva de género. Con ambas partes se han realizado seminarios sobre igualdad de remuneraciones (con el fin de combatir la brecha salarial que todavía persiste entre varones y mujeres) y se ha impulsado en el ámbito parlamentario la modificación de los artículos que tutelan los derechos de las trabajadoras y los trabajadores en relación con las responsabilidades familiares compartidas. Sin embargo, el trabajo con este sector también presenta sus dificultades. Así lo relata Hammar:

“Los sindicatos pueden ser muy cerrados. Hay sindicatos donde tenemos mucha más apertura, como pasteleros, televisión o SADOP, pero es relativo, porque ellos siempre son muy verticales, tienen siempre que consultar. Pero igual siempre tenemos más participación del sector sindical para hacer actividades, porque la mujer de los sindicatos tiene siempre una historia de lucha y de militancia, que no tiene la mujer del sector empresario; entonces acompañan más.”

Actualmente se realiza además una reforma de los objetivos de la Comisión de modo de incidir más directamente en las condiciones de igualdad y equidad de las políticas públicas orientadas al mercado laboral. Esto está plasmado en el Decálogo de Objetivos para el Diálogo Social:

1. Promover el cumplimiento de los derechos laborales teniendo como objetivo el trabajo digno, combatiendo el trabajo no registrado y erradicando toda forma de explotación laboral, afirmando los Derechos Humanos fundamentales.
2. Profundizar la democracia desde las políticas de igualdad de oportunidades en el trabajo y el empleo con perspectiva de género para promover la justicia social, alcanzado a toda la población en su diversidad étnico-cultural y erradicando toda forma de discriminación.
3. Ejercer y promover el Diálogo Social como herramienta para el desarrollo y fortalecimiento de una sociedad democrática y participativa, para la resolución de conflictos y la elaboración de propuestas de políticas públicas en los ámbitos laborales.
4. Promover que el Estado sea garante de la no enajenación de las riquezas nacionales y recursos naturales, velando por que el empleo y la organización del sistema productivo se den en el marco de una economía sustentable.
5. Contribuir a la eliminación de las inequidades de género en el ámbito laboral y velar por el cumplimiento de la normativa que garantiza la representación con equidad de género en los ámbitos sindicales, empresariales, de las organizaciones sociales y del Estado.
6. Colaborar en los procesos de formación y sensibilización acerca de las problemáticas que atañen a la igualdad de oportunidades en el mundo laboral, promoviendo los accesos equi-

tativos a los bienes culturales, sociales, políticos, económicos y técnicos de la comunidad desde procesos de comunicación democráticos y plurales.

7. Fortalecer la participación de los actores sociales en la elaboración de planes de acción que contribuyan a valorizar la economía del cuidado.
8. Impulsar la constitución de Comisiones provinciales y municipales fortaleciendo el carácter federal de nuestro país.
9. Comprometer a todos los sectores involucrados en el trabajo a promover la inclusión laboral de las franjas más vulnerables de la población económicamente activa.
10. Impulsar políticas de protección a la industria nacional, y especialmente a las Pequeñas y Medianas Empresas, que fomenten el desarrollo tecnológico y la conciencia de los intereses de lo gremial empresario.

Como puede verse, el objetivo fundamental de la Comisión es la promoción de una cultura de la igualdad, informando y sensibilizando a la población, y en particular a los sectores involucrados. En estos años los ejes fundamentales de trabajo han estado constituidos por la economía del cuidado y las responsabilidades familiares compartidas (esto implica la conciliación de la vida laboral y familiar, con acciones específicas del Estado, pero también de las otras partes, en la provisión de servicios de cuidado infantil y de atención a personas dependientes); el trabajo doméstico<sup>95</sup> (con la Ley de Casas Particulares que busca equiparar derechos, y el apoyo a procesos de sindicalización); y el combate a la explotación laboral (con la visibilización y concientización sobre esta problemática y el asesoramiento a políticas públicas específicas para su erradicación). Todos estos temas se han debatido en las Comisiones Provinciales y en acuerdos regionales, logrando avances en la información y concientización de la población a partir del esfuerzo cuatripartito.

## Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil

La Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) fue creada por el Decreto N° 719 del 25 de agosto de 2000, en el ámbito del entonces Ministerio de Trabajo. Este decreto dio forma e institucionalizó un ámbito de debate sobre el trabajo infantil que ya existía –con reuniones esporádicas con representantes de la OIT y referentes en el tema– creando la Comisión Nacional que funciona actualmente. A partir del año 2003 (por resolución del MTEySS N°141) la CONAETI pasa a depender de la Secretaría de Trabajo.

Sus objetivos fundamentales son coordinar, evaluar y dar seguimiento a los esfuerzos en favor de la prevención y erradicación del trabajo infantil, como así también implementar un Plan Nacional,

---

95. Respecto al trabajo doméstico, Hammar dice: “Somos conscientes de que en el interior estos temas no se difunden, a veces los Estados locales lo hacen, pero no siempre. Por ejemplo, con la Ley de Trabajadores de Casas Particulares costó mucho la tarea de sensibilización en el interior, donde hay una concepción a veces casi feudal del trabajo doméstico (...) Entonces hubo siempre que enfocarlo desde la perspectiva de los derechos humanos y el rol nuestro siempre fue el de promover una cultura de la igualdad”.

diseñado con el fin de constituirse en el marco referencial de los Programas y Proyectos nacionales, regionales, provinciales o locales, que se vinculen directa o indirectamente con la prevención y erradicación del Trabajo Infantil en Argentina.

Por el lado de los integrantes estatales de la Comisión Nacional, la integran el MTEySS, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Economía, el Ministerio de la Producción, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio de Salud, y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Por el lado empresarial, la UIA; y por el lado trabajador, la CGT y la CTA. Asimismo, participa la Secretaría de Infancia de la Conferencia Episcopal Argentina. Y en calidad de asesores, la integran el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC).

Teniendo en cuenta que el trabajo infantil es un problema donde intervienen aspectos económicos, sociales, culturales y educativos, resulta difícil que sea abordado en su totalidad por una sola área de gobierno u organización no gubernamental. En ese sentido, se firmó un Convenio Marco entre la CONAETI, el Consejo Federal del Trabajo y el MTEySS cuyo eje central es la creación de Comisiones Provinciales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil. Estas comisiones están integradas de igual manera que la Comisión Nacional y se trabaja en conjunto en dos encuentros nacionales anuales, además del trabajo en encuentros regionales –que son varios en el año, en distintas jurisdicciones, con la presencia de la CONAETI. Por otra parte, la Comisión Nacional tiene un miembro de su equipo técnico como responsable de cada región, de modo de asegurar la asistencia técnica permanente.

## HISTORIA

La actual Presidenta de la Comisión, Pilar Rey Méndez, señala dos etapas diferenciadas en la historia de la Comisión: una primera de difusión, y una segunda, más avanzada, de estructuración. Estas etapas diferenciadas de trabajo tuvieron asimismo su correlato en la relación con los actores sociales integrantes de la Comisión y su grado de involucramiento. Ella relata así los inicios del trabajo de la Comisión:

“En su primer etapa desde el año 2000, la CONAETI se dedica a difusión y concientización sobre trabajo infantil y, sobre todo, a empezar a instalar en las provincias el tema de trabajo infantil como un tema del que debíamos ocuparnos todos (...) Eran muchos los avances porque obviamente al empezar a difundir fue una etapa muy fructífera.”

Y agrega sobre las reuniones de la Comisión:

“Eran más bien informativas al resto de los actores convocados respecto de qué se hacía desde el Ministerio de Trabajo en relación a este tema”.

En el año 2003 comenzó una segunda etapa de estructuración del trabajo, en la que se hizo fuerte énfasis en la profundización del funcionamiento de la Comisión Nacional y en la organización provincial

del trabajo. Este cambio de etapa fue posible gracias a la instalación del trabajo infantil como un tema en la agenda de políticas públicas del Gobierno Nacional, en general, y del MTEySS en particular. Rey Méndez relata así lo sucedido:

“La primera etapa es de información y difusión –que nunca se abandonó, pero estuvo muy centrada en esa etapa– y la segunda es de replicar la estructura de la Comisión Nacional en las provincias –porque Argentina es un país federal y muchas de las estructuras necesarias para poner en práctica la erradicación son competencias primarias de las provincias, como todo lo que tiene que ver con salud, educación e inspección de trabajo–, por lo tanto mal podría haberse pretendido erradicar el trabajo infantil desde una Comisión Nacional únicamente. Así que con muy buen tino se venía trabajando en incentivar e impulsar la creación de Comisiones Provinciales, a instancias de la CONAETI, en cada una de las provincias. Se firma un convenio con el Consejo Federal del Trabajo y se empieza a trabajar en ese sentido y a crear las comisiones provinciales.”

En el marco del Convenio celebrado entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) y el Consejo Federal del Trabajo, se impulsó la creación de las comisiones provinciales para la erradicación del trabajo infantil (COPRE-TI), a los efectos de coordinar en forma conjunta actividades destinadas a la prevención y erradicación del trabajo infantil que se implementen en las jurisdicciones, con los organismos e instituciones que deban ser convocadas para tal fin.

Las comisiones provinciales fueron integradas por representantes de organismos gubernamentales y no gubernamentales, sindicales, empresariales y la Iglesia. Asimismo, pueden convocarse a otras organizaciones públicas y privadas a integrarla, y a su vez se invita a representantes de distintos organismos no gubernamentales. En el 2004 continuaron las tareas de información y difusión, junto con el trabajo de estructuración de la Comisión Nacional, y se pasó además a la etapa de formación. Es decir, se comenzaron a formar actores claves en las provincias de modo de introducirlos en todo lo referido a la temática del trabajo infantil y posibilitar a su vez que ellos puedan replicar esta formación en sus regiones.

Finalmente, en el año 2005 se comenzó a trabajar en la elaboración de un Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, con el objetivo de homogeneizar a nivel país la conceptualización sobre el trabajo infantil y las políticas orientadas a combatirlo y terminar con él —y adecuarse a las normas internacionales existentes al respecto. La CONAETI lideró el proceso de diseño del Plan, encuadrado en los compromisos y responsabilidades asumidos por el Estado argentino, contando con la activa participación, compromiso y responsabilidad de los representantes de los distintos Ministerios que integran el Ejecutivo Nacional, así como de los representantes del sector empresarial, sindical y la sociedad civil. El cumplimiento integral del Plan requiere de la coordinación efectiva entre todos los sectores. En palabras de Rey Méndez:

“Se trabajó mucho en los lineamientos generales del Plan, donde se muestra clara e ideológicamente en qué doctrina internacional y nacional se enmarca, desde junio de 2005 hasta

principios de 2006, que fue cuando convocamos a un encuentro nacional de COPRETI's y trabajamos fuertemente casi tres días en Comisiones Legislativas por región la propuesta del Plan que había elaborado la Comisión Nacional. Los actores debatieron, formularon observaciones y sus propias propuestas y así se llega al armado del Plan Nacional, por eso decimos que es un plan verdaderamente federal. Y lo aprobamos en junio de 2006 en reunión de las COPRETI, la CONAETI y el Ministro Tomada.”

Este plan cuenta con un objetivo general, diez objetivos especiales con sus correspondientes líneas de acción y una matriz de indicadores de resultados, que permite evaluar la marcha de la política pública nacional de prevención y erradicación del trabajo infantil enmarcada en la protección integral los derechos de las niñas y los niños. En el segundo semestre del 2010 se inicia la tarea de reformulación del Plan a partir de su evaluación —tal como lo estipulaba el Plan original— y se construye un nuevo Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil para los siguientes cinco años. Este Plan mantiene la estructura y lineamientos del anterior, pero reformula las líneas de acción de algunos objetivos de acuerdo al grado de avance. En 2009, por otra parte, la Comisión logró la adecuación de la normativa argentina referida al trabajo infantil, al convenio correspondiente de la OIT (el 138). A partir de un proyecto legislativo que ya había obtenido media sanción, la Sub-Comisión de Legislación y Derechos convocó a especialistas y se trabajó para armar lo que luego se convirtió en la Ley N° 26.390. Esta ley cambió la terminología de la Ley de Contrato de Trabajo (por ejemplo, el capítulo llamado “del trabajo de los menores” pasó a denominarse “de la prohibición del trabajo infantil y la prohibición del trabajo adolescente”) y elevó la edad mínima para trabajar a 16 años -desde 14.

## ARTICULACIÓN CON LOS ACTORES SOCIALES

Como mencionamos, en la Comisión están representadas las distintas áreas del PEN, la CGT, la CTA, la Secretaría de Niñez del Episcopado y la UIA, cada una con un representante. La Comisión Nacional ha trabajado de modo permanente para profundizar el trabajo en conjunto y el involucramiento de las partes.

Respecto al sector empresarial, Rey Méndez relata la trayectoria:

“El involucramiento del sector empresarial con la temática del trabajo infantil en el año 2005 era relativamente débil porque solamente era la representación en la CONAETI. Pero ahora eso cambió porque en 2006 advirtiendo esta situación con el Ministro convocamos a un grupo de empresas líderes a reflexionar en torno al rol que les cabía en la prevención y erradicación del trabajo infantil desde la perspectiva de la Responsabilidad Social Empresaria. Y (...) las mismas empresas nos pidieron que institucionalizáramos un espacio y así nace en el año 2006 lo que hoy es la Red de Empresas contra el Trabajo Infantil, que tiene más de 80 empresas líderes involucradas muy fuertemente con la temática.”

La Red funciona muy activamente, con un Comité Directivo integrado por 8 empresas y presidido por la CONAETI. Este Comité Directivo se reúne una o dos veces al mes, mientras que existen tres sub-comisiones de trabajo que funcionan constantemente y, finalmente, se realizan reuniones plenarias

bimestrales. Las empresas integrantes de la Red se comprometen a garantizar la no utilización de mano de obra infantil en toda su cadena de valor, entre otras acciones concretas de erradicación a las que se comprometen cada año.

El sector sindical, por su parte, ha demostrado un involucramiento activo desde el inicio de la CONAETI, en particular, en lo relativo a la capacitación de sus integrantes en la temática del trabajo infantil y su combate. Sin embargo, la Comisión cree que ellos podrían participar de un modo aun más activo. Según Rey Méndez:

“En los últimos años nosotros venimos destacando que creemos que pueden cumplir un rol más importante, que es el rol de colaborar con la inspección de trabajo. Esto nos permitiría contar con eventuales colaboradores de inspección del trabajo en todo el país. Hemos instado a que se incorporen a las COPRETIS, y lo hemos logrado en la mayoría de los casos.”

Hasta el año 2005 el escenario era uno en el que el MTEySS impulsaba iniciativas y luego en las reuniones plenarias contaba lo que había hecho. Esto, según Rey Méndez, ha cambiado sustancialmente. El rol central lo sigue teniendo el MTEySS —por su responsabilidad y cometido por presidir la Comisión Nacional—, pero las acciones pasan a ser conjuntas y se nota un activismo mucho mayor por parte de los miembros de otras áreas del PEN y de los actores sociales.



## **EL DIÁLOGO SOCIAL Y EL TRIPARTISMO EN ARGENTINA (2003-2010) CONCLUSIONES GENERALES Y AGENDAS PENDIENTES**

El período 2003-2010 fue testigo de un giro fundamental en la dinámica del Diálogo Social entre actores socio-económicos en Argentina. Este trabajo presentó evidencia sobre la revitalización de instituciones tripartitas que permanecieron latentes o adormecidas desde el reinicio de la democracia en 1983, y en particular durante la década neoliberal en los años '90, como la Negociación Colectiva por salarios y condiciones de trabajo a nivel de actividad, el Consejo del Salario Mínimo (CSMVM), y la Comisión Nacional de Trabajo Agrario (CNTA), y otras menos relacionadas con la puja distributiva directa pero muy ligadas a la igualdad social, como por ejemplo las Comisiones Sectoriales de Formación Profesional, la Comisión para el Trabajo con Igualdad de Oportunidades y la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil. A la vez, este estudio dio cuenta de la creación de una instancia nueva de concertación de salarios, condiciones de trabajo y política educativa a nivel nacional entre Estado y sindicatos como es la Paritaria Nacional Docente.

La puesta en marcha de estos institutos tuvo dos características esenciales que signan el desenvolvimiento del Diálogo Social en el período. En primer lugar, como se analizó en el Capítulo 2, estas formas de tripartismo tomadas en conjunto tienen una extensión y cobertura de la población trabajadora que no se alcanza en ninguno de los grandes países latinoamericanos o emergentes. Segundo, especialmente los casos de la Negociación Colectiva sectorial o agregada, el Consejo del Salario, la CNTA, y la Paritaria Nacional Docente, no constituyen ámbitos de Diálogo Social que se limitan a meros intercambios formales o reconocimiento de legitimidades entre los actores como ocurre en muchos países emergentes. Inciden, además, en variables económicas centrales y en términos generales establecen un piso mínimo de ingresos para sectores económicos determinados (Negociación Colectiva), para la actividad económica privada y el sector público nacional (CSMVM), para los trabajadores agrarios (CNTA) y para los trabajadores docentes (PND). En suma, el Diálogo Social fue un instrumento



para lograr una redistribución más justa del ingreso y para establecer pisos mínimos que apuntaron a evitar grandes desigualdades al interior de la clase trabajadora en Argentina.

La reciente experiencia de Diálogo Social en Argentina también confirma dos postulados clásicos en las ciencias sociales. El primero es que no hay Diálogo Social entre autoridades y actores económicos *sin un Estado que organice y respalde el proceso de concertación*. Como vimos, la acción estatal fue central en la revitalización o puesta en marcha en cada uno de estos institutos. Es un proceso complejo en el que inciden tanto los contactos informales con los actores sociales, como los cambios normativos que lanzan y respaldan el proceso. El Cuadro 7.1 ilustra cómo la refundación de la mayoría de las instancias tripartitas analizadas en este trabajo exigió regulación estatal a través de leyes, decretos y resoluciones.

CUADRO 7.1: LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL DIÁLOGO SOCIAL EN ARGENTINA

Ámbito de Diálogo Social	Principales Regulaciones Estatales para su Puesta en Práctica Efectiva
Negociación Colectiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Decretos Aumentos Salariales de Suma Fija</li> <li>- Decreto N° 392/03: Aumentos remunerativos sobre el básico de convenio.</li> <li>- Ley N° 25.877 de Reforma del Régimen de NC</li> </ul>
Consejo del Salario	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Decreto N° 1.095/04: Convocatoria y Relanzamiento.</li> <li>- Resolución N° 603/04: Conformación</li> <li>- Resolución N° 617/04: Reglamento Interno</li> </ul>
Paritaria Nacional Docente (PND)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo (estructuración de la PND)</li> <li>- Decreto N° 457/07: Reglamentación art. 10 de LFE, conformación del Convenio Marco (PND)</li> <li>- Ley de Educación Nacional N° 26.206 (mecanismo de consultivo para carrera y formación docente)</li> </ul>
Comisión para el Trabajo con Igualdad de Oportunidades (CTIO)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Decreto N° 514/2003</li> <li>- Modificación y Restructuración de Reglamento y Funcionamiento Interno</li> </ul>

Nota: el cuadro refiere a las principales regulaciones para la puesta en marcha de los diferentes mecanismos tripartitos, no a las resoluciones o regulaciones que emanen de los mismos o relacionadas (homologaciones de convenios, etc.).

El volumen de innovación normativa evidencia que el Diálogo Social y el tripartismo no vienen solos, especialmente cuando tienen una impronta de inclusión social como en el período 2003-2010. No son una mera consecuencia “natural” del crecimiento económico, del funcionamiento democrático o del “libre juego de las instituciones”. Más bien, son el fruto del accionar estatal, tanto en lo que hace al establecimiento de políticas económicas y sociales macro más proclives a la convergencia de los actores (como fue el caso, según señalamos, de las grandes líneas de política económica, educativa

y laboral), como en el plano de las modificaciones regulatorias. En suma, el despliegue de los actores en la negociación y el tripartismo viene después, y no antes, de la recuperación del rol regulador del Estado frente al mercado.

Segundo, la recuperación y consolidación del poder sindical es condición necesaria para el resurgimiento del Diálogo Social y el tripartismo. Sindicatos en una situación de debilidad es igual a la ausencia de Diálogo Social significativo, como muestran la experiencia argentina y latinoamericana de los años '90. Ante la ausencia de un poder sindical manifiesto, el empresariado puede optar por el unilateralismo. Como sostiene Walter Korpi en su análisis clásico del caso europeo, la Negociación Colectiva suele ser la segunda preferencia del empresariado, que “consiente” pero no “protagoniza” o impulsa la Negociación Colectiva y concertación social cuando la misma es relevante para la economía y la puja distributiva. Así, el rol central del empresariado en la Negociación Colectiva en el período 2003-2010, y hasta el elogio de los hombres de negocios a su institucionalidad, es antes que nada consecuencia del renovado poder sindical recobrado especialmente a partir del período 2003-2005. Esa reconstitución del poder sindical fue a su vez —como analizamos— producto del accionar estatal que respaldó al movimiento obrero en momentos de debilidad post 2002, de políticas económicas específicas, y de la lucha de los propios sindicatos dentro del marco laboral histórico argentino. En ese sentido, la consolidación del tripartismo en este período en Argentina es análoga a la experiencia europea. Los países con sindicatos fuertes en el viejo continente, donde predomina la unidad por rama (como Europa continental del norte y los países escandinavos), son los que han sido históricamente testigos de un Diálogo Social más sostenido y fluido entre Estado, empresarios y sindicatos sobre cuestiones socio-económicas y salariales.

Si bien los avances impulsados por el Estado, y las ganancias en cuanto a madurez del sector sindical y empresario han sido enormes en esta etapa, existen ámbitos para mejorar la calidad y el peso específico del tripartismo. El Diálogo Social en Argentina tiene agendas pendientes. La creación de un Consejo Económico y Social, con representación de Estado y agentes sociales del mundo laboral y la sociedad civil, que discuta políticas de desarrollo es un buen complemento a los institutos que Argentina ya posee más relacionados con la distribución del ingreso y los diferentes ámbitos de garantía de un ingreso mínimo. Es necesario, además, apuntar a mecanismos que formalicen e institucionalicen la *coordinación* de la Negociación Colectiva inter-sectorialmente para lograr atenuar una dispersión excesiva en la negociación salarial que siempre conlleva más desigualdad.

El Consejo del Salario tendría que mantener una institucionalización más regular en el resto de las comisiones más allá de la de Salario Mínimo, para poner el tripartismo en sintonía en temas como la productividad o el combate al trabajo no registrado. El Estado debe evitar la autorregulación de los actores sociales para combatir el trabajo rural no registrado. Para afianzar el Diálogo Social también se debe avanzar en la implementación de iniciativas clave ya diseñadas, como el nuevo Estatuto del Peón Rural y un nuevo diseño tripartito del RENATRE. Es importante también articular los mecanismos para que tanto la Negociación Colectiva de actividad como la Paritaria Nacional Docente incluyan paulatinamente más cuestiones relacionadas con las condiciones de trabajo, los cambios en los sistemas de producción y/o enseñanza, más allá de la indispensable cuestión salarial. Estos ejes ayudarán a consolidar el liderazgo de Argentina en materia de Diálogo Social entre los países en desarrollo.

Finalmente es perentorio profundizar en la “federalización” del Diálogo Social. Las Comisiones Provinciales para la Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI) que tuvieron un rol importante en el diseño y articulación del Plan de Erradicación del Trabajo Infantil son un paso muy positivo en ese sentido. En definitiva, tanto la CNTA (Comisiones Asesoras Regionales) como la CTIO (Comisiones Tripartitas Provinciales), los Consejos Sectoriales de Formación (Consejos Sectoriales Regionales) y la CONAETI (los COPRETI) albergan instancias de Diálogo a nivel de las provincias en sus respectivas temáticas, con un desarrollo desparejo, que deben consolidarse en aras de ponerse a la par y hacer efectivos los avances notables registrados en el funcionamiento del tripartismo a nivel nacional.

---

***Agradecimientos***

Agradezco a Beatriz Cappelletti su apoyo y orientación para la confección de este trabajo. También agradezco las entrevistas y conversaciones con Carlos Tomada, Noemí Rial, Norberto Ciaravino, Marta Novick, Silvia Squire, Adrián Caneto, Alejandro Senyk, Alejandro Gonda, Diego Schleser, David Trajtemberg, Raúl Ojeda, Olga Hammar, Pilar Rey Méndez, Osvaldo Devries y a los dirigentes sindicales y empresarios consultados. También quiero expresar mi reconocimiento a la Sub Secretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social por el acceso a sus datos, y a Alejandro Gonda que me permitió acceder a los datos de conflictividad laboral de la Consultora de Investigación Social Independiente (CISI). Agradezco a Mercedes Chiappe que me facilitó los datos de conflictividad docente y me ayudó a entender la dinámica del sector. Naturalmente, ninguno de los mencionados tiene responsabilidad por las opiniones vertidas en el estudio. Finalmente, agradezco la valiosa y eficiente labor de Jimena Valdez como asistente de investigación, sin la cual hubiera sido difícil terminar este trabajo en tiempo y forma.



## BIBLIOGRAFÍA REFERENCIADA

- Alegre, P. (2006) “La transformación del sindicalismo uruguayo en los '90: crisis y reestructura en un contexto de cambio”. *Monitor Social del Uruguay*, No. 10. Integration, Poverty and Social Exclusion Programme (IPES), Universidad Católica del Uruguay. Montevideo
- Alegre, P. y F. Filgueira (2009) “Assesment of a hybrid reform path: social and labour policies in Uruguay, 1985-2005”. *International Labour Review*, Vol. 148, No. 3.
- Andrade Baltar, P.E.; dos Santos, A. L.; Krein, J. D.; Leone, E.; Weishaupt Proni, M. and A. Moretto (2010) *Moving Towards Decent Work*. Institute for Research on Labor and Employment. Los Angeles.
- Bensusán, G. and M. Cook (2003) “Political Transition and Labor Revitalization in Mexico”. *Research in Sociology of Work*, Vol. 11: 229-267.
- Bianchi A. and Ruy Braga (2005) “Brazil: the Lula government and Financial Globalization”. *Social Forces*, Vol. 83, No.4.
- Blanke, Svenja (2007) “El Sindicalismo Mexicano: entre la marginación y la recomposición”. *Nueva Sociedad*, 211, Septiembre-Octubre.
- Cappelletti, Beatriz (2005). “Diálogo Social y Gobernabilidad en Argentina”. Presentado en el Taller Hemisférico Trabajo Decente y Globalización Justa (OIT) Ciudad de México, 11 y 12 de Julio.
- Cardoso, A. (2004) *Industrial Relations, Social Dialogue and employment in Argentina, Brazil y Mexico*. Employment Strategy papers No. 7. ILO.
- Cardoso A. y J. Gindín (2009) *Relaciones Industriales y Negociación Colectiva: Argentina, Brasil y México Comparados*. Working Paper No. 5. OIT. Ginebra.
- Cook, M. (2007) *The Politics of Labor Reform in Latin America*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- Chiappe, M. (2011) *La Conflictividad Laboral entre los Docentes Públicos Provinciales 2006-2010*. Tesis de Graduación, Maestría en Políticas Públicas, Universidad de San Andrés.
- CISI (Consultora de Investigación Social Independiente) (2010) *El Conflicto en Argentina*. Buenos Aires.

- Etchemendy, S. (2004) "Repression, Exclusion and Inclusion: Government-Union Relations and Patterns of Labor Reform in Liberalizing Economies". *Comparative Politics* 36: 273-290.
- Erne, R. (2011) Interest Associations en D. Caramani (ed.) *Comparative Politics*. Oxford University Press.
- Frank, V. (2004) "Politics without Policy: The Failure of Social concertation in Chile" en P. Winn (ed.) *Victims of the Chilean Miracle*. Duke University Press.
- Kostzer, D. (2006) "Argentina: La recuperación del Salario Mínimo como Herramienta de Política de Ingresos" en A. Marinakis y J. J. Velasco (eds.) *¿Para qué sirve el salario mínimo? Elementos para su determinación en los países del Cono Sur*. OIT. Santiago de Chile.
- Marshall, A. (2006) "Salario Mínimo, Mercado de Trabajo y Pobreza. Argentina (2003-2005)". OIT.
- Martin, C. and K. Thelen (2007) "The State and Coordinated Capitalism. Contributions of the Public Sector to Social Solidarity in Post-Industrial Societies". *World Politics*, vol. 60: 1-36.
- Mazzuchi, G. (2009) "Las relaciones laborales en el Uruguay: de 2005 a 2008". Documento de Trabajo No. 6. Departamento de Relaciones Laborales y de Empleo, OIT.
- MTEySS (2010a) *Trabajo y Empleo en el Bicentenario*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- (2010b) Informe Sobre Salarios Docentes del Sector Público Argentino (2004-2010). Sub-Secretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales.
- (2008) Informe de Negociación Colectiva 2008. Sub-Secretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales.
- Novick, M. (2000) "Reconversión Segmentada en la Argentina: Empresas, Mercado de trabajo y Relaciones Laborales a fines de los 90," en E. De la Garza (ed.) *Reestructuración Productiva, Mercado de Trabajo y Sindicatos en América Latina*. CLACSO. Buenos Aires.
- Novick, M. y C. Tomada (2007) "Argentina 2003- 2006: crecimiento económico con empleo decente ¿Un nuevo modelo para América Latina?", en Novick, M.; Tomada, C.; Damil, M.; Frenkel, R.; y R. Maurizio (comp.) *Tras la crisis: El nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto*. Serie de investigación No. 114. Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT. Ginebra.

- OIT 2007 *Diálogo Social Institucionalizado en América Latina*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Ojeda, R. (2006) "Memoria del Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil". Mimeo. MTEySS. Buenos Aires.
- Palomino, H. y D. Trajtemberg (2007) "El auge contemporáneo de la Negociación Colectiva en Argentina". *Revista de Trabajo* No. 3. MTEySS. Buenos Aires.
- Radermacher, R. y W. Melleiro (2007) "El Sindicalismo bajo el Gobierno de Lula". *Nueva Sociedad*, 211, Septiembre-Octubre.
- Rial, N. (2009) "La Crisis Mundial y la Experiencia Argentina". *Revista de Trabajo* No. 7. MTEySS. Julio-Diciembre.
- Rodríguez, J. M., Cozzano, B. y G. Mazzuchi (2001) "La transformación en las relaciones laborales en el Uruguay, 1985-2001". Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.
- Román, R. y E. Arregui (2006) "The State, the Bourgeoisie, and the Unions" *Latin American Perspectives*, Vol. 33, No. 2: 95-103.
- Senyk, A. (2007) *Diálogo Social y Tripartismo en el Sector Agrario: Experiencia de la comisión Nacional de Trabajo Agrario*. Proyecto «Fortalecimiento de los Mecanismos Institucionales para el Diálogo Social», OIT, Lima.
- Schmitter, P. (1992) "Modelos de intermediación de intereses y gobernabilidad democrática" en R. Alcántar ed. *Teoría del Neocorporativismo*, Universidad de Guadalajara.
- Trajtemberg, D. (2007) "La Negociación Colectiva en 2006: un nuevo mecanismo de coordinación". *Serie Trabajo, Ocupación y Empleo*, No. 7. MTEySS. Noviembre.
- Villarroel, A. (2005) *Situación actual comparada de las Relaciones Laborales en el Sector Público de nueve países de América Latina*. OIT. Lima.
- Visser, J. (2007) ICTWSS: Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts in 34 countries. <http://www.uva-aiaa.net/207>.



