

## Capítulo 3

# La Argentina, una historia social del trabajo

### Exportación e industria: el trabajo rural y el trabajo urbano durante el período 1900-1943

La expansión de la producción agroganadera para la exportación caracterizó la economía de las primeras tres décadas del siglo XX en la Argentina. Esta economía en expansión y desarrollo dio por resultado un mercado de trabajo abierto que, por sus oportunidades, funcionó como polo de atracción para la aventura de los muchos emigrantes que llegaron a comienzos de siglo al país, buscando un ascenso socioeconómico. La crisis de 1930 fue un vuelco económico y político. A la vez que se clausuró la experiencia republicana inaugurada en 1916, la nueva situación económica internacional obligó a los gobernantes a priorizar el mercado interno y profundizar la industrialización para el consumo local. Durante esta expansión se conformó un sector de trabajadores urbanos y rurales que desplegó una serie de estrategias de adaptación a los cambios de la economía. A lo largo de este período, los trabajadores se constituyeron como un actor que poco a poco, en la búsqueda de mejorar su situación laboral, fue sustituyendo el enfrentamiento por el diálogo con los empresarios y con el Estado.

### Panorama de medio siglo

El siglo XX en la Argentina comenzó en plena etapa de expansión y diversificación económica: el boom de las exportaciones agroganaderas impulsó el desarrollo de industrias relacionadas con el procesamiento, el transporte, la comercialización y el abastecimiento de la producción agraria. Esta economía en crecimiento creó un mercado de trabajo atractivo y dinámico que se mantuvo en expansión y transformación constante en los primeros tiempos, generando oportunidades muy diversas que marcaron la suerte del trabajador.

La expectativa de obtener beneficios de este circuito atrajo a gran cantidad de inmigrantes europeos y también internos, que buscaban integrarse en las diferentes actividades. El trabajo, para los inmigrantes, era la posibilidad de una vida nueva. Sin embargo, no todos tuvieron la misma suerte y muchos regresaron a sus lugares de origen. En la Pampa húmeda, el trabajo estaba donde se presentaba cada actividad.

En tiempos de cosecha, en el campo; luego, se podía probar suerte en obras como la extensión de las vías férreas o las construcciones de la ciudad. Este circuito interconectaba el campo con la ciudad y tenía por constante la inestabilidad. Es decir que no era seguro que se consiguiese el siguiente trabajo temporal.

En el campo, durante la segunda década del siglo, se consolidó el modelo de la estancia mixta, donde se combinó la explotación agrícola, generalmente a cargo de arrendatarios (que no eran asalariados pero tampoco eran empresarios) con la ganadera, a cargo de los propietarios de la tierra. En los tiempos de siembra y cosecha, el trabajo de la familia del chacarero era completado con el empleo ocasional de peones, también empleados en la ganadería.

El lugar de los chacareros era inestable: la precariedad de la tenencia de la tierra los convertía en la variable de ajuste. En épocas de malas cosechas, las relaciones se hacían más rígidas y el conflicto visible. Los precios de los insumos de trabajo: granos, bolsas para transporte de cosecha, maquinaria se convertían en un gran peso para el chacarero, quien podía quedar endeudado por un sistema de crédito poco flexible.

En este complicado juego de relaciones se insertaba el trabajo asalariado en el campo. El peón cumplía múltiples funciones, podía tener una posición fija en una estancia o se lo contrataba para tareas estacionales: siembra, cosecha, faena, marcado de ganado, etc. El trabajo estacional hizo que la existencia y continuidad del trabajo dependiera del éxito de la cosecha y de los precios de la carne. El trabajo del peón era inestable e irregular. Los arrendatarios y los peones sufrían los reveses de la ausencia de legislación; aunque sus reclamos en raras ocasiones coincidieron en una misma protesta.

En la ciudad, las oportunidades de trabajo eran más diversas y complementaban el circuito laboral del campo: construcción privada, construcción pública, trabajo administrativo, comercio, servicios e industria proporcionaban una oferta variada y dinámica. Las fábricas, talleres y otras actividades, como la extensión de las vías férreas, demandaban cantidad de mano de obra. En principio, ésta venía de otros países pero también hubo aporte de inmigrantes rurales que llegaron a la ciudad en busca de mejores oportunidades.

El crecimiento urbano creó consumidores para todo tipo de productos: tornillos, calzados, pastas, entre otros. El tamaño de las fábricas que los producían variaba, sin embargo, todas se adaptaban a las necesidades del consumo: las más grandes, por ejemplo, como la industria gráfica, incorporaron tecnología de importación y organizaron la producción bajo el modelo fordista. A partir de la década del veinte, con la entrada de empresas de capital estadounidense, como la General Motors, se fue generalizando la aplicación de este modelo. La organización racional del trabajo involucraba la planificación de las actividades por un capataz y la división de la tarea. El trabajador tenía menor control sobre el proceso de fabricación y los ritmos de trabajo, y menor decisión sobre el producto final.

Los frigoríficos resultaron un modelo de fábrica moderna e innovadora. El trabajo se dividía en etapas: traslado y limpieza de los animales, matanza, faena y procesamiento. Si bien la maquinaria ocupaba un lugar importante, el conocimiento del trabajador en tareas como la separación de la carne y el hueso era esencial. El trabajo era controlado sobre la base del rendimiento y la fragmentación de las tareas: el trabajador debía adaptarse a las labores asignadas, que fluctuaban día a día de acuerdo con la entrada de animales o la estación del año. El control del trabajo, dado por la organización espacial y laboral de la producción, se completaba con un riguroso sistema de penalidades: multas, sanciones y despidos eran las respuestas frente a faltas como las llegadas tarde y lo que los empleadores consideraban “holgazanería”.

La industria tuvo un nuevo impulso a partir de 1930: el aumento del precio de las importaciones favoreció el proceso sustitutivo y generó una ampliación de la industria destinada al mercado interno y de servicios. Esto derivó en una transformación de la composición del mercado de trabajo: las zonas rurales en crisis expulsaron mano de obra hacia las nuevas fábricas, aumentando el número de personas ocupadas en el trabajo fabril en los cordones industriales de las ciudades de Buenos Aires y Rosario.

A partir de la crisis de 1930, el Estado comenzó a intervenir en el proceso económico como articulador, regulando los precios de los productos agrarios y estimulando el desarrollo industrial. Además, acentuó su rol de empresario; la forma como se organizaron las empresas estatales y su impacto en la integración regional argentina tiene su ejemplo en Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). La extensión de la explotación de YPF en Salta, Neuquén, Mendoza, Chubut y Santa Cruz implicó una movilización de recursos y trabajo en la construcción de la infraestructura. Además de abrir nuevos polos de producción, se construyeron barrios para los obreros, se abrieron caminos, se mejoró la comunicación y se instalaron escuelas para las poblaciones que se creaban alrededor de la explotación del petróleo. YPF no sólo implicó un salto en la instalación de infraestructura sino que también marcó un cambio en la vinculación de la empresa con otro tipo de actividades: promovió el desarrollo del turismo y las carreras automovilísticas en ruta. Esta empresa petrolera fue pionera en un tipo de concepción del trabajo que involucraba, junto con el empleo, la preocupación por la satisfacción de la vivienda, la educación y el tiempo libre de los trabajadores.

### Panorama económico y laboral regional

El circuito de trabajo del sector agroexportador convivió e interactuó con otras formas de trabajo y producción. En la Patagonia, la estancia ovina y el cultivo intensivo en el Alto Valle fueron las actividades más dinámicas. En el Nordeste (NEA), el quebracho primero y el algodón después, junto con la yerba mate, conformaron un bloque de explotación productiva y mercado laboral hasta la década del sesenta. La región del Cuyo y el Noroeste (NOA), con el vino y el azúcar, fueron las primeras en incorporarse a la dinámica de producción. La explotación de un solo producto en zonas de organización social más tradicional conformaron un mercado de trabajo con-

trastante con el vinculado con la exportación. La ausencia de una legislación nacional y la existencia de un Estado controlado por elites locales definieron en estas zonas condiciones de trabajo mucho más duras que las que se desarrollaron en la Pampa húmeda.

En el espacio regional del NOA, la explotación de la caña de azúcar originó una concentración de capitales en manos de las elites locales. La situación fue diferente en Salta y Tucumán. En Salta, las tierras pertenecían a los ingenios que empleaban jornaleros, y no existían oportunidades de protesta. En Tucumán, la explotación estaba a cargo de campesinos, que disputaban con los ingenios por el precio de la caña. En 1923, una de estas peleas finalizó con la intervención directa de Marcelo Torcuato de Alvear. La instalación del cultivo y el procesamiento de caña de azúcar movilizaba y transformaba a la región: para la zafra era necesaria una masa de trabajadores temporarios. Éstos provenían de las provincias vecinas e incluían un alto porcentaje de indígenas. Se instalaban en torno de los ingenios y sus condiciones de vida, salubridad y alimentación eran precarias. El trabajo combinaba el empleo del trabajador y la ayuda de su familia (como los niños pelando cañas),<sup>16</sup> sin que esto implicase más de un salario.

El punto neurálgico de esta producción era el ingenio, el que a fines del siglo XIX recibió un gran impulso tecnológico y modernizador. El trabajo en los ingenios combinó una creciente racionalización y control de la organización. Los trabajadores permanentes habitaban en villas cercanas, que los ingenios destinaban para ellos. Esto permitía, entre otras cosas, el control de la vida de los trabajadores. La composición salarial, pago en comida, vales para comprar en almacenes de la compañía y retención por deudas aseguraban la fijación de la mano de obra al territorio.

En el NEA, con el tanino, se desarrolló un complejo de explotación similar que combinaba la actividad forestal de tala del quebracho con la elaboración fabril del tanino. La explotación estuvo a cargo de La Forestal, una compañía de capital británico que monopolizó la producción eliminando la competencia de los pequeños productores. Esta producción estimuló la migración de provincias vecinas. Tierras, almacenes y obrajes pertenecían a la compañía; en algunas ocasiones, La Forestal se arrogó incluso facultades judiciales y policiales en sus tierras. En el monte, la organización del trabajo estuvo a cargo de los contratistas, supervisados por las empresas. El trabajador percibía su paga en relación con una carga de madera preestablecida; para cubrir estas cuotas de carga se utilizaba frecuentemente mano de obra familiar, lo que no significaba mayor remuneración. Las condiciones de vida eran precarias y la paga estaba compuesta generalmente por vales que sólo se podían cambiar en los almacenes de la empresa o con los contratistas. Las poblacio-

<sup>16</sup> El uso de mano de obra infantil fue muy común en las explotaciones agrarias que utilizaban mano de obra familiar. El trabajo infantil estaba reglamentado, sin embargo, el cumplimiento de la legislación fue distinto según la región del país que se tratase.

nes crecieron alrededor del quebracho y las fábricas de tanino. Aparecieron fábricas de ladrillos, se instalaron redes ferroviarias y ramales junto con almacenes, edificios administrativos y viviendas de empleados. El diagrama urbano marcaba las jerarquías y la empresa controlaba la vida laboral cotidiana. El traslado de la producción consistía en el abandono del área por parte de la empresa y ésta quedaba librada a su propia suerte. La pérdida del trabajo era la pérdida de todos los recursos: casa, escuela y médico empresarial.

La inmigración y el cambio en el mercado de trabajo trajeron una serie de conflictos y problemas sociales y laborales que marcó los primeros años del siglo. Las huelgas y protestas encabezadas fundamentalmente por los anarquistas fueron desafíos a los que el Estado respondió principalmente mediante dos modalidades. Por un lado, utilizó la acción represiva, como la ley de Residencia.<sup>17</sup> Por otro lado, comenzó a debatir propuestas en torno a la forma de reglamentar el mundo del trabajo. Éste fue el caso del fallido Código de Trabajo de 1904, de Joaquín V. González.

En 1907, se creó el Departamento Nacional del Trabajo, que muestra una de las primeras preocupaciones del Estado por reglamentar y legislar el mundo laboral. Muchas de las leyes promulgadas en esos años –en su mayoría por iniciativa de los diputados socialistas– significaron un avance en la protección al trabajador, como la Ley de obligatoriedad del descanso dominical promulgada en 1905. Simultáneamente, surgieron las primeras cajas de jubilación, cuyos beneficiarios eran grupos profesionales que ocupaban un lugar estratégico en el sistema productivo o en la administración pública: militares, empleados públicos, ferroviarios. Gozar de una jubilación significaba no sólo una protección para las personas de edad sino también un alivio para la familia del trabajador, que disponía entonces de mayores ingresos. Estos proyectos se dieron en el marco de un régimen político restringido que se modificó con la sanción de la ley Sáenz Peña.<sup>18</sup> A partir de 1916, se modificó la relación del Estado con la sociedad, cuando el presidente Hipólito Yrigoyen comenzó a arbitrar los conflictos obreros. Simultáneamente, diferentes circunstancias llevaron a un aumento de la sindicalización y a modificaciones en la conducción: el anarquismo, que no negociaba con el Estado, decayó en importancia y dio lugar en la conducción a vertientes sindicales más dispuestas a la negociación con el Estado.

Las circunstancias económicas y sociales de la Primera Guerra Mundial provocaron el aumento en las cifras de desocupación y la baja en los salarios reales. La respuesta de los sindicatos de mayor peso, ferroviarios y marítimos, no se hizo esperar. A partir de 1917 se realizó una serie de huelgas que afectaron el desarrollo de la economía en un punto nodal. La intervención personal y puntual del presidente Yrigoyen permitió la resolución de la ola de conflictos desencadenada entre 1919 y 1921.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> La Ley de Residencia del año 1909 permitía expulsar del país a aquellos inmigrantes que estuviesen involucrados en actividades políticas ilegales. De esta forma, el Estado obtuvo una herramienta de control social.

<sup>18</sup> La Ley Sáenz Peña reglamenta el ejercicio del voto: secreto, obligatorio y de lista incompleta.

<sup>19</sup> Nos referimos a la Semana Trágica y a la represión desencadenada en la Patagonia contra los trabajadores.

Ello implicó un cambio en la figura del Estado, el que pasó a ejercer un rol protagónico como articulador de las relaciones sociales. Las negociaciones de las empresas con los gremios y sindicatos implicaron un reconocimiento del actor sindical al permitir un mejor y más rápido acuerdo, pero este reconocimiento fue más de hecho que legal. Los reclamos se refirieron a problemas salariales, a las condiciones de trabajo, a la jornada laboral de 8 horas y al reconocimiento del sindicato como actor legal de negociación.

Entre 1919 y 1921, una serie de conflictos vinculados con la coyuntura económica desfavorable cruzó los reclamos por aumento salarial con los reclamos por mejoras en la calidad del trabajo. Estos conflictos abarcaron tanto la zona urbana como la rural y pusieron al descubierto las condiciones de trabajo y de explotación experimentadas en varias regiones del país. Sin embargo, la fuerte represión estatal y civil, y la mejora del ciclo económico hicieron que la fuerza de esta protesta se diluyera. También hubo cambios en la conducción del movimiento obrero. El movimiento sindical en la década del veinte tuvo su pilar en la Unión Ferroviaria, un sindicato integrado y centralizado que negoció sistemática y orgánicamente con las empresas ferroviarias, descartando la huelga como elemento de acción. Las empresas estimularon la conformación de organismos que les permitiesen una mejor negociación, tanto para resolver conflictos como para negociar condiciones de trabajo.

Las leyes debatidas fueron variadas, aunque la mayoría no vio la luz por las trabas del sistema político. La reglamentación de accidentes de trabajo y la creación de nuevas cajas de jubilación<sup>20</sup> son algunos ejemplos de la legislación propuesta por el Estado, en su característica reformista, para evitar conflictos. Los avances en la legislación laboral durante este gobierno fueron muchos: regulación del trabajo femenino e infantil,<sup>21</sup> prohibición del trabajo nocturno en establecimientos destinados a la elaboración de pan,<sup>22</sup> establecimiento de los derechos civiles de las mujeres<sup>23</sup> y fijación del 1° de mayo como feriado nacional. A partir de 1932, con el gobierno de Agustín P. Justo, varias leyes más fueron aprobadas; por ejemplo, los empleados de comercio se beneficiaron con “el sábado inglés” (se trabaja sólo media jornada).

A partir de la década del treinta, en un contexto de clausura política,<sup>24</sup> se inició un segundo ciclo de conflictos. Pese a la creación de la Central General de Trabajadores (CGT) en 1930, los sindicatos no lograban conformar una unidad y los viejos baluartes, como la Unión Ferroviaria, conservaban su peso en la lucha. Luego, a partir de la segunda mitad de la década, aparecieron con más fuerza los sindicatos de la rama industrial. Éstos, estructurados en forma novedosa por el Partido Comunista, agrupaban

a trabajadores de las empresas que habían crecido en los últimos años. La Federación Obrera de la Construcción organizó a los trabajadores del sector de un modo que reproducía en espejo la organización de la empresa: los trabajadores ya no se agrupaban por oficio, albañiles por ejemplo, sino por pertenencia a la industria de la construcción. Estos nuevos sindicatos adquirieron, a fines de la década del treinta, un peso fundamental y fueron los protagonistas de una serie de huelgas y protestas.

## Industrialización y trabajo durante el período 1943-1976

### a) 1943-1955: la experiencia peronista

En la década del cuarenta, el desenlace de la Segunda Guerra Mundial creó en el mundo condiciones de mercado favorables para la Argentina: los cereales y la carne eran productos muy requeridos. Esta situación permitió un mayor ingreso de divisas al país, que se destinaron a alentar la producción industrial orientada al mercado interno. El Estado adquirió un papel central en la producción, promovió créditos baratos, nacionalizó las empresas extranjeras de servicios públicos<sup>25</sup> y aumentó el gasto público.

La experiencia del trabajador se modificó de modo radical durante los años de gobierno peronista. Había trabajo en condiciones dignas y bien pago. Para los trabajadores que venían del interior, el empleo urbano significó la posibilidad de acceder a mejores condiciones de vida. La sanción de leyes laborales y la consolidación de sindicatos organizados como un actor legítimo transformaron las negociaciones entre los sindicatos, el Estado y las empresas.

### *Más trabajo y mejores condiciones de vida*

La expansión industrial consistió en la ampliación de los establecimientos existentes y en la aparición de muchos otros, de tamaño pequeño. La maquinaria y la organización del trabajo casi no se modificaron. Lo característico fue un aumento de la producción sin que ésta fuera acompañada por un crecimiento importante en la productividad. En general, la producción estaba destinada al consumo interno. Los establecimientos variaban en tamaño y composición: grandes fábricas de cocinas o de heladeras convivían con otras medianas o pequeñas, especialmente en el sector textil o de la confección.

20 El sindicato ferroviario fue uno de los primeros en obtener su caja de jubilación, en 1923 y por iniciativa de Marcelo T. de Alvear.

21 Ley 11.317 sancionada el 30 de setiembre de 1924.

22 Ley 11.338 sancionada el 1 de setiembre de 1926.

23 Ley 11.357 sancionada el 14 de setiembre de 1926.

24 En 1930 se produce una intervención militar que saca a Yrigoyen del gobierno e inaugura una época signada por el fraude electoral, lo que aseguraría el acceso de algunos candidatos al poder.

25 Durante el gobierno de Juan Domingo Perón una serie de empresas extranjeras, como las dedicadas a ferrocarriles y teléfonos, fue comprada por el Estado.

En poco tiempo se incrementó el número de fábricas y talleres de manufacturas; también creció la construcción en las grandes ciudades y en sus cordones suburbanos, y se acrecentó la demanda de trabajadores. La ciudad se convirtió, cada vez más, en un destino con reales posibilidades de trabajo y con mejores condiciones de vida para la población rural.

Este proceso acentuó la migración interna que había comenzado en la década anterior profundizando el fenómeno de la urbanización. Los emigrantes que llegaban a las ciudades de Buenos Aires, Rosario o La Plata tenían buenas posibilidades de encontrar trabajo. Para los que venían del empleo rural, peones y jornaleros, el empleo en la ciudad significó una forma de ascenso social, ya que cobraban mejor que en sus lugares de origen y tenían acceso a otras comodidades, desde la educación hasta el entretenimiento, que les permitieron ampliar el horizonte de sus expectativas.

Para quienes ya vivían en la ciudad se multiplicaron las fuentes de trabajo y aparecieron posibilidades de emprender un negocio propio: un pequeño taller textil necesitaba una máquina y dos o tres empleados, y con el acceso al crédito barato este proyecto era viable. Los trabajadores ya instalados tuvieron un acceso más fácil a los bienes de consumo y pudieron hacer una mejor utilización de los beneficios sociales. Conjuntamente con el empleo industrial, se ampliaron las actividades a cargo del Estado y con esto las posibilidades de trabajo, así surgió el empleo en áreas de gobierno, correos, bancos, instituciones escolares y recreativas.

El pleno empleo y la consecuente estabilidad laboral contribuyeron a modificar la experiencia del trabajador. El aumento del poder adquisitivo de los salarios permitió que nuevos sectores ingresaran al mercado de consumo. De pronto, comprar una heladera, muebles, la radio o los libros necesarios para estudiar resultaba accesible. Los años de gobierno peronista fueron una experiencia distinta del tiempo libre; el mundo del trabajador cambió cualitativamente. Las vacaciones pagas, el aguinaldo, la indemnización por despido o accidente y otros beneficios mejoraron su calidad de vida. Ir al cine, tomarse vacaciones en Mar del Plata o Córdoba, en el hotel del sindicato, o ir al club del sindicato fueron actividades que se convirtieron en cotidianas. También se volvieron más accesibles las formas de mejorar la situación de vida y asegurar el futuro de los hijos. Más gente pudo tener la casa propia, completar el ciclo escolar o instalarse como cuentapropista.

### *La protección de los trabajadores. El rol del Estado*

El golpe militar de junio de 1943 desplazó al presidente Ramón Castillo<sup>26</sup> y el Grupo de Oficiales Unidos (GOU) se hizo cargo del gobierno hasta 1946. Los sindicatos

fueron intervenidos y los principales referentes detenidos; los sindicatos de orientación comunista fueron disueltos e ilegalizados. En este clima de control y represión, Juan Domingo Perón<sup>27</sup> comenzó a actuar desde la Secretaría de Trabajo y Previsión promoviendo una serie de reivindicaciones salariales y de condiciones de trabajo. Estas nuevas reglas de juego, planteadas desde el gobierno, atrajeron al diálogo a algunos sindicatos. Además, incentivaron la formación de nuevos sindicatos y la afiliación de los trabajadores. Éste fue el caso de los trabajadores del azúcar, que anteriormente no estaban organizados. En 1944, en la Federación de Obreros y Trabajadores de la Industria Azucarera (FOTIA), estos trabajadores se constituyeron como una organización en Tucumán. El impulso de participación dado al movimiento obrero culminó en una experiencia política: la conformación del Partido Laborista, que incluía la presencia de individuos y sindicatos, y que fue la fuerza política que llevó a Perón al poder en 1946. En el caso de Tucumán, los obreros sindicalizados en la FOTIA fueron los protagonistas del Partido Laborista Tucumano.

La ley de Asociaciones Profesionales reglamentó el tipo de representación de los sindicatos y las condiciones de negociación,<sup>28</sup> estipuló la existencia de un solo sindicato por rama de industria reconocido por el Estado (y autorizado para las negociaciones) y una única Confederación. El Estado adquirió un rol de mediador entre el capital y el trabajo; esta faceta se acentúa a partir de los decretos de 1944, que promueven la negociación colectiva bajo su tutela. En este contexto, los convenios entre sindicatos y empresas sólo tenían validez si eran aprobados por la Secretaría de Trabajo. Esta norma garantizaba la implementación de lo pactado en las negociaciones, ya que el convenio revestía carácter obligatorio dentro del sector de la actividad y, si no era cumplido por parte de las empresas, podía ser implementado por la fuerza. Los sindicatos de transporte y servicios fueron, por su nivel de organización, quienes más utilizaron esta norma.

Con el marco legal de la ley de Asociaciones Profesionales se organizaron los sindicatos bajo el modelo de la Unión Ferroviaria: conducción centralizada que decidía sobre huelgas y convenios, con capacidad de intervención en las secciones. Los sindicatos, organizados en su mayoría por ramas industriales, crecieron en número de afiliados durante los primeros años. Esta organización se ensamblaba en una única confederación sindical, la CGT. En el ámbito de la fábrica se organizaron comisiones internas de planta y sección que se ocuparon de presentar los reclamos del ámbito de trabajo y de mantener el diálogo con la patronal. Estas comisiones eran la articulación desde el interior de la fábrica con el sindicato. Conjuntamente con la organización, se renovó el elenco dirigente. Los nuevos dirigentes se adaptaron a la circunstancia y al modelo de Estado de corte corporativista, negociando a través de los nuevos mecanismos, por paritarias, y de acuerdo con las convenciones colectivas.

27 Durante esos tres años, Juan Domingo Perón, primero a cargo del Departamento Nacional del Trabajo y luego a cargo de la vicepresidencia, llevó a cabo una serie de negociaciones con algunos sindicatos que le permitieron conformar una base política que lo llevó al triunfo electoral de 1946 con la fórmula: Juan Domingo Perón - Hortensio Jazmín Quijano. Esta fórmula fue reelecta en 1952 y derrocada en 1955.

28 Decreto ley 23852/45.

26 En 1943 el vicepresidente Ramón Castillo se hace cargo de la presidencia, debido a la muerte de Ramón Ortiz.

Esta organización sindical, de carácter verticalista, muchas veces se convirtió en un instrumento del gobierno. El Estado se ocupaba de mantener el control a través de mecanismos como la capacidad de otorgar o sacar la personería jurídica y, a partir de 1951, exigiendo a los dirigentes sindicales la adhesión a Perón. Sin embargo, este tipo de organización no puso fin a la confrontación obrera. Entre 1946 y 1948 se desarrolló una serie de huelgas destinadas a hacer efectivas las conquistas laborales y a ampliar los beneficios. Si los primeros beneficiados fueron los ferroviarios, los nuevos sindicatos como la FOTIA se movilizaron para obtener las mismas conquistas. Los logros obtenidos estuvieron relacionados con el momento de bonanza económica y de construcción del poder político de Perón.

Entre 1946 y 1955 se asistió a un proceso de generalización de los beneficios. En 1943, se creó la Caja de jubilaciones de empleados de comercio y, en 1946, la del personal de industria; con esta medida, se amplió el número de trabajadores que podían acceder a una jubilación.<sup>29</sup> En 1944 se fundó el Instituto Nacional de Previsión Social, con el propósito de crear un sistema de seguridad social unificado, que homogeneizase la edad de jubilación entre las distintas cajas y estableciera un seguro para accidentes, enfermedad, maternidad, incapacidad, fallecimiento y desempleo. Sin embargo, esta propuesta no llegó a implementarse. El principal obstáculo provino de los sindicatos de trabajadores con altos salarios, quienes se negaron a este proceso de nivelación por temor de ver reducidos sus beneficios.

Una segunda etapa de lucha se presentó a partir de 1949, cuando en circunstancias económicas adversas,<sup>30</sup> distintos gremios se dispusieron a la huelga, en defensa de lo conquistado y por el reclamo de ajustes salariales en relación con la inflación. Bancarios, ferroviarios y gráficos comenzaron a realizar huelgas y el gobierno optó por reprimir e intervenir sus sindicatos e, incluso, por disciplinar por la fuerza a los sindicatos opositores. En el caso de los sindicatos de filiación peronista también se optó por reprimir los reclamos: el gremio de la FOTIA quedó intervenido y perdió autonomía de negociación.

Desde la Secretaría de Salud Pública y posterior Ministerio, el gobierno inició una serie de campañas destinadas a mejorar las condiciones de salud de la población. Estas campañas involucraron obras de saneamiento urbano, campañas de prevención y vacunación, y la construcción de hospitales. El ministro de Salud Ramón Carrillo impulsó la creación de un sistema unificado de Salud y asistencia social, en el que el Estado iba a tener una activa participación. Sin embargo, este proyecto se enfrentó con una serie de obstáculos. Los sindicatos más organizados, siguiendo la tradición de las viejas mutuales, organizaron sus propios sistemas de salud, las llamadas "obras sociales". Así, en 1944 los ferroviarios inauguraron su propio hospital y, posteriormente, muchos otros sindicatos hicieron lo mismo. El sistema se organizó en

paralelo con la actividad del ministerio de Salud pública y se difundió la fórmula que asociaba la cobertura de salud con la ocupación.

Estos ejemplos muestran cómo la implementación de políticas de protección social fue el resultado tanto de la planificación estatal como de la fuerza de negociación y acción de los sindicatos con el Estado. En obras llevadas a cabo por el Estado (construcción de hospitales, recreos, hoteles e infraestructura), los sindicatos y sus trabajadores fueron los grandes beneficiados. De este modo, gremios como el bancario obtuvieron, por fuerza de negociación, presión y concesión, un hospital, el policlínico bancario, y su propia red hotelera para vacaciones, entre otros servicios e infraestructura. Sin embargo, no todos los trabajadores estaban cubiertos por los sindicatos.

La Fundación Eva Perón amplió y extendió la política redistributiva del Estado hacia sectores no sindicalizados a través de la construcción de hospitales, hogares y escuelas. La acción directa por parte de su fundadora, que satisfacía de manera personal las necesidades particulares que le formulaban, fue una característica del período. Por el origen de sus recursos, esta institución era en parte pública y en parte privada: recibía aportes desde el Estado, desde la CGT y desde distintos actores privados.

Gran parte de la legislación promulgada en los años del peronismo apuntó a mejorar la calidad de vida de ciudadanos y ciudadanas: las vacaciones pagas permitieron mayor acceso al turismo, y hubo logros como el aguinaldo para las fiestas y la sanción del estatuto del peón. El punto máximo de esta legislación fue la inclusión de los derechos del trabajador en la Constitución de la Nación, sancionada en 1949.

#### b) 1955-1976: profundización industrial y racionalización laboral

Cuando en 1955 la intervención militar puso fin al gobierno peronista, la sociedad argentina ya no era la misma. En el mundo del trabajo se había incorporado una serie de valores: trabajo estable y bien pago, posibilidades de ascenso social, cobertura frente a los distintos riesgos sociales. Los sindicatos habían adquirido un poder y representatividad que les permitía intervenir en las negociaciones políticas; a la vez, el Estado había incorporado una serie de funciones de administrador y regulador de las relaciones sociales.

El golpe militar de 1955 inauguró un panorama político y social complejo en la Argentina. Para los sucesivos gobiernos, dos fueron los problemas urgentes: consolidar un régimen político estable en el contexto de la proscripción del peronismo y colocar a la Argentina a la par del desarrollo económico mundial. Ambos condicionaron la trama política, caracterizada por negociaciones donde los distintos actores se disputaban el control del Estado. En este contexto, hubo dos intentos por recomponer el poder del Estado: el del general Juan Carlos Onganía, a partir del golpe de

29 En 1943, se pasó de 400.000 afiliados a aproximadamente 2.300.000.

30 A partir de 1949 cambia la relación de precios de los productos primarios en el mercado internacional, lo que produce una disminución en la entrada de divisas.

estado de 1966 y el de Perón, electo por tercera vez en 1973. El primero se propuso disciplinar de manera autoritaria a los distintos actores; el segundo, acordar con ellos mediante un pacto corporativo. Pero ambas propuestas fracasaron.

A lo largo de este período, los gobiernos llevaron a cabo una política orientada a profundizar el desarrollo industrial. Estimularon las inversiones en la industria de base y buscaron limitar la acción de los sindicatos en la fábrica para lograr el incremento en la productividad. La vida del trabajador cambió. Durante los años peronistas, el trabajo había permitido acceder a un mejor nivel de vida. Ahora, en el nuevo contexto económico los salarios altos empezaron a disminuir, mientras que las empresas avanzaban en el control del trabajo y en la racionalización de las pautas de producción. Por otra parte, la economía sufría crisis cíclicas que el Estado resolvía a través de devaluaciones, que en lo inmediato significaban una caída del salario real. Pleno empleo y salario justo se convirtieron, entonces, en los principales reclamos de los trabajadores que encontraron en la identidad peronista un lugar conjunto de reclamo. Frente a este panorama de exclusión política y modernización económica, el sindicalismo peronista adquirió una doble representación, política y sindical.

Hubo cambios en la legislación laboral que fueron utilizados como instrumento de negociación por los distintos gobiernos. Así, durante este período se incorpora en la Constitución de la Nación de 1957 el artículo 14 bis y se avanza en la cobertura de salud para los jubilados. Pero al mismo tiempo se produjeron algunos retrocesos: se interrumpieron las negociaciones por convenciones colectivas de trabajo y los delegados de fábrica perdieron poder.

#### *Aumentar la productividad, profundizar la industrialización*

El problema de la productividad no era nuevo y presentaba dos aspectos: la inversión en maquinaria y la intensidad del trabajo. Ya durante el gobierno de Juan Domingo Perón se había intentado implementar una serie de estrategias para enfrentarlo. En 1954, durante el Congreso de la Productividad, se trató de establecer un acuerdo entre el sector sindicalizado del trabajo y el sector de la producción. Sin embargo, aún quedaban por resolver los dos problemas: la inversión y la resistencia sindical a la transformación de las condiciones de trabajo.

Para resolver el problema de la inversión y profundizar la industrialización se tomó una serie de medidas que permitió la radicación de capitales extranjeros.<sup>31</sup> La industria sufrió una de sus más importantes transformaciones, promovida y planeada desde el gobierno. Las leyes de radicación de capitales extranjeros y de promoción

31 Primero, con los acuerdos que establece Perón y, luego, con la ley de radicalización de capitales extranjeros de 1958, implementada durante el gobierno de Arturo Frondizi.

industrial estipularon un régimen especial para el desarrollo de sectores claves que permitió un mejor acople de la producción de insumos y bienes de capital con las ramas de industria ya expandidas. El gobierno garantizó condiciones privilegiadas para la inversión, de tipo fiscal, crediticio y de mercado interno cautivo; incluso, en algunos casos actuó él mismo como empresario. Se dio prioridad a la explotación de petróleo y gas, estimulando la creación de las industrias de sus derivados, químicas y petroquímicas, y se impulsó el desarrollo de la energía eléctrica, la industria siderúrgica, la celulosa, las maquinarias y la industria automotriz.

Esta transformación se dio fundamentalmente en Córdoba y en la franja inferior del río Paraná, donde el paisaje social cambió sustancialmente. En Córdoba, la presencia de la fábrica empezó a marcar los ritmos de la ciudad: los horarios de entrada y salida de los trabajadores impactaban en la capital provincial. En las nuevas ciudades industriales la vida giraba alrededor de estas actividades. Villa Constitución, San Nicolás, Zárate, Campana crecieron como ciudades alrededor de una empresa o dos, y la vida cotidiana se tiñó de la vida laboral. Negocios, bares, restaurantes para el consumo de nuevos trabajadores o de personal directivo con alto poder adquisitivo. Construcción de viviendas, servicio doméstico, escuelas y hospitales crecieron, se modernizaron y se transformaron con la llegada de la nueva empresa. La ciudad y las nuevas fábricas quedaron íntimamente relacionadas.

En el cordón industrial bonaerense, también se instaló la nueva industria y se conformó un polo de mercado de trabajo atractivo. A diferencia del litoral, este cordón se anexó a los viejos espacios industriales del conurbano; la industria vieja y la nueva se mezclaron. La organización de la producción que traían estas empresas modificó la relación entre el empleador y el obrero. Estas empresas implementaban una propuesta de innovación tecnológica y cambios en la organización del trabajo. En poco tiempo esta pauta fue incorporada a varios sectores y alteró la vida del trabajador: se ajustaron los tiempos de la producción, la distribución de tareas y la composición del salario y, además, los premios a la producción empezaron a ocupar un lugar importante. Se apuntó a racionalizar la organización interna y a ejercer un mayor control del trabajo. A partir de 1956<sup>32</sup> la vida en las fábricas se modificó: el obrero podía ser trasladado de sector, de acuerdo con las necesidades de la producción; los salarios se ajustaban a los incentivos de producción; en algunas fábricas las negociaciones se hicieron por fuera del sindicato o se hicieron acuerdos individuales y, finalmente, se redujeron las atribuciones de las comisiones internas.

La explotación de los recursos energéticos se realizó principalmente en Mendoza, en Salta y en distintos puntos de la Patagonia, donde el Estado se constituyó en actor decisivo para el desarrollo de la región. Una de las obras más grandes en movilización de recursos fue la represa hidroeléctrica El Chocón-Cerros Colorados; también se puso en explotación la mina de hierro en Sierra Grande, para proveer a la indus-

32 Decreto 2.739 de 1956.

tria siderúrgica de San Nicolás. Esta movilización de recursos transformó distintos bolsones del sur en un mercado de trabajo activo y atractivo, y la vida se organizó en torno a los recursos de estos emprendimientos.

Un caso que contrasta con éstos fue la evolución de la industria azucarera en el NOA. A partir de 1955, se inició en la región una política orientada a desregular la producción y reducir los subsidios de la industria. La producción sobrepasaba los límites del mercado interno y no era rentable para la exportación ya que el precio no era internacionalmente competitivo. Con el mercado sobresaturado, los puestos de trabajo disminuyeron y los intereses involucrados en el azúcar presionaron al Estado para que éste buscara una solución.

El gobierno de Onganía apuntó a racionalizar la producción de los ingenios: eliminó los subsidios y fortaleció a los productores más eficientes y concentrados, lo que repercutió fuertemente sobre la economía del NOA. Así disminuyó el mercado para los cañeros y se produjo una ola de quiebras y cierres de ingenios que provocó una desestructuración en la economía regional y un aumento del desempleo. Entre otras cosas, el gobierno de Onganía se propuso realizar una limpieza de las empresas ineficientes y dependientes del Estado, consideradas como una de las fuentes del déficit estatal, lo que generó una importante desocupación. Además, la mecanización implicó una disminución en la demanda de trabajo. En el panorama de crisis económica, racionalización e incorporación de tecnología, los reclamos por el pleno empleo y el mantenimiento del salario real comenzaron a ser el eje de la acción sindical.

El mercado de trabajo nacional se desarrolló en forma despareja y diversa. Las condiciones variaron según las regiones y las condiciones económicas. El crecimiento industrial se dio de forma heterogénea. Hacia 1973, algunas áreas se hallaban absolutamente renovadas y cercanas a las pautas de competitividad internacional, pero los sectores tradicionales, como el textil, continuaron sin modernizarse. Esta brecha, que se agudizó a lo largo del tiempo, generó dos tipos de empresarios con diferente representación pero con alta capacidad de presión en las decisiones del Estado.

#### *Reformular el Estado en el contexto de la negociación corporativa*

El escenario político de este período estuvo marcado por la proscripción de la principal fuerza política, la creciente participación de las fuerzas armadas en política y la fuerza de los actores sindicales y económicos. En este contexto, los gobiernos no lograron capitalizar el poder político para mantener al Estado como articulador e intermediario de los distintos intereses particulares.

Luego del golpe militar de 1955, la estructura sindical articulada con el Estado se derrumbó. La legislación y la acción gubernamental estuvieron dirigidas a debilitar el control sindical en la fábrica. En un primer momento los sindicatos fueron intervenidos, la ley de asociaciones profesionales quedó derogada y gran parte de los diri-

gentes sindicales quedaron fuera de sus funciones. Durante los primeros años de este período, el sindicalismo buscó relacionarse con los reclamos del ámbito de trabajo y estas acciones dieron lugar al surgimiento de nuevos dirigentes capaces de articular en sus protestas las necesidades de la fábrica.

Este sindicalismo, de resistencia, marcó una de las etapas más combativas de la organización sindical. La defensa del empleo, de las condiciones de trabajo y del salario se combinó con prácticas de boicot, lucha sindical y huelgas duras. En estos años se cristalizó el doble carácter de los sindicatos, que luego se desarrollaría en plenitud durante la década siguiente. Por un lado, el sindicalismo comenzó a ser el núcleo de identidad peronista; por otro, continuó ejerciendo su función de defensa de los intereses de los trabajadores. Frente al panorama de proscripción del peronismo, la identificación sindical peronista y política comenzaba a amalgamarse cada vez más. Las 62 organizaciones<sup>33</sup> fueron el símbolo de este poder.

La legislación laboral de este período estuvo marcada por la capacidad de negociación del Estado, los sindicatos y las empresas en el marco del proceso de transformación de las condiciones de trabajo. Las comisiones internas de la fábrica eran el principal escollo para la racionalización de las condiciones de trabajo, por eso la legislación estuvo orientada a limitar su injerencia. En 1956, se dictó una serie de leyes, orientada a disminuir el control sindical dentro de la fábrica. En contraposición con esta disminución, se obtuvieron algunas conquistas: la actualización de asignaciones por maternidad, por carga de familia, las licencias por casamiento y las asignaciones por antigüedad. En 1957, con la reforma constitucional, el artículo 14 bis que legislaba los derechos del trabajador quedó incorporado a la Constitución de la Nación.

En 1958, Arturo Frondizi accede al poder con el apoyo de Perón y restituye, a cambio del apoyo político, la vigencia de las leyes de organización sindical suspendidas en 1955. Así se restablece la forma organizativa que reconocía un solo sindicato por rama de actividad. La legislación asignaba al Estado la supervisión de la actividad sindical y garantizaba la existencia de un sistema centralizado, con derechos en la negociación de las condiciones de trabajo. Con el establecimiento del descuento por planilla de la cuota sindical, los sindicatos tuvieron una base financiera para recuperar su aparato.

A partir de 1958, la organización sindical retomó la estructura piramidal: organización local, provincial y nacional articulada con la CGT. Los sindicatos contaron con fondos para mejorar los beneficios de salud, vacaciones y tiempo libre de los trabajadores. La disposición de fondos y la organización centralizada se combinaron con la

<sup>33</sup> A mediados de 1957, proscribió el partido peronista, durante un Congreso normalizador de la CGT un grupo de sindicatos forman las 62 organizaciones peronistas, levantando las banderas de la independencia económica, la soberanía política y la justicia social.

capacidad de negociación frente a la situación de reestructuración económica. La organización vertical del sindicato garantizaba a la cúpula sindical una importante cuota de poder, incrementado por el control que seguían ejerciendo en las elecciones internas. La capacidad para movilizar, parar la producción y dirigir una huelga constituía el modo de demostrar el poder.

Esta situación cambió radicalmente con Onganía, quien en un primer momento trató de recomponer el poder del Estado eliminando las vías de negociación. La reestructuración económica provocó reacciones de protesta de algunos sindicatos, a los que el gobierno optó por intervenir o quitar su personería gremial. Ante esta situación, se produce una división: los gremios golpeados por la política económica se agruparon en la CGT de los Argentinos mientras que los gremios participacionistas (vandonistas)<sup>34</sup> formaron la CGT Azopardo.

La ola de protestas se desarrolló fuera del área agraria pampeana y del cordón industrial bonaerense: Rosario, Chipoletti y Córdoba encabezaron movimientos de huelga y reclamos. En esta coyuntura, surgió un nuevo tipo de sindicalismo, más combativo y relacionado con las necesidades de la fábrica, que fue característico de las nuevas áreas industrializadas, donde la industria había impactado sobre la estructura social.

En mayo de 1969, estalló en Córdoba, la plaza de producción industrial automotriz más importante, un movimiento de protesta obrera distinto del articulado por los sindicatos. Allí, las empresas extranjeras habían establecido una organización sindical por planta, que no se articulaba con la representación nacional. Esta organización se vinculaba estrechamente con las preocupaciones de la fábrica y con los reclamos cotidianos, como el sábado inglés. El movimiento de Córdoba en mayo de 1969, que se expandió hacia otros sectores a través de manifestaciones callejeras, atacó el corazón mismo de la transformación industrial: las condiciones de trabajo. En un contexto de pleno empleo y salarios altos cuestionó las pautas de trabajo resultantes de la racionalización y los premios de productividad.

A partir del Cordobazo, la política del gobierno buscó ordenar las relaciones de los actores y dar un paso más hacia la ampliación del bienestar que había comenzado durante el peronismo. En el contexto de la negociación y presión de los distintos actores, las iniciativas del gobierno encontraron sus límites en la puja de las corporaciones con el Estado.

En 1970, Onganía sancionó la reglamentación de las obras sociales (ley 18.610), las que habían crecido en forma desordenada y desigual.<sup>35</sup> La nueva legislación estable-

cía el aporte del trabajador y del patrón para su financiamiento y la administración por parte de los sindicatos. Proponía homogeneizar las prestaciones a través de la creación del Instituto de Obras Sociales, el cual proveería un fondo de redistribución destinado a las obras sociales de menores recursos. Poco después, se creó el Instituto Nacional de Jubilados y Pensionados del cual depende el PAMI (Programa de Asistencia Médica Integral), un servicio de salud destinado a todos los jubilados, que se convirtió en el mayor prestatario del Estado.

El segundo intento del período por restaurar la autoridad del Estado estuvo a cargo de Juan Domingo Perón en su tercera presidencia. Durante su gobierno, se sancionó una nueva ley de contrato de trabajo que reunió la jurisprudencia de los tribunales laborales otorgando una ventajosa posición al trabajador. Así quedaban reglamentadas todas las contingencias en la relación entre empleado y trabajador: jornada, horarios, licencias, indemnizaciones y vacaciones, entre otras cosas. Por otra parte, se incluían principios generales contra discriminación y abusos. Esta ley, expresada en un lenguaje accesible, reglamentaba nuevamente la organización sindical. Asimismo, la nueva ley de asociaciones profesionales incluía la figura del fuero sindical y la reglamentación de las convenciones colectivas acentuando el rol protagónico del sindicato.

La apertura política y la elección de Perón marcaron el último intento de rearmar el poder del Estado a comienzos de los años setenta. En un contexto de alta inflación, el intento de Perón fue el de concertar intereses corporativos: el Pacto social firmado con la garantía de Perón obligaba a sindicatos y empresarios a no subir precios ni a reclamar suba de salarios por un tiempo. Sin embargo, en un ambiente político cada vez más enrarecido por la violencia, este pacto tuvo poco éxito: una vez muerto Perón y desatada la espiral inflacionaria, la lucha por el salario adquirió nuevas dimensiones.

Entre 1974 y 1975, la política del gobierno dio un fuerte giro: Celestino Rodríguez marcó las pautas de la nueva orientación económica. Los sindicatos oficialistas, reunidos en la CGT, ejercieron presión para ajustar los salarios. En 1975, una nueva ola de huelgas se desató en un contexto de violencia generalizado.

### Apertura económica y trabajo durante el período 1976-1999

#### a) 1976-1983: el Proceso de Reorganización Nacional y el neoliberalismo

El 24 de marzo de 1976 una intervención militar inauguró un nuevo período de clausura política. Durante estos años, las bases sobre las cuales se había construido el país fueron destruidas por medio de una política sistemática de terrorismo de Estado. Esta acción programática desarmó lazos sociales, reformó el carácter del Estado, produjo una apertura en la economía. El resultado, como veremos, fue un país devastado, una economía desindustrializada y una población empobrecida.

<sup>34</sup> Los gremios que reconocían el liderazgo del dirigente metalúrgico Augusto Vandor.

<sup>35</sup> Mientras que importantes sectores de la población quedaban sin protección sanitaria, por ejemplo, los jubilados, la calidad y el tipo de prestaciones de las obras sociales de los trabajadores eran muy desiguales.

### *Las grandes transformaciones estructurales*

El Estado, según el discurso militar, era el culpable de la situación social y económica de la Argentina de la década del setenta. Con este diagnóstico, se llevó a cabo un proceso de transformación de los mecanismos del Estado para intervenir, controlar y estimular el proceso económico. A la vez, se favoreció un proceso de concentración económica y endeudamiento que, combinado con el deterioro de las empresas estatales, dio inicio a una política de desindustrialización

El mercado, como planteó el ministro de Economía José A. Martínez de Hoz, debía ser el instrumento disciplinante de los actores económicos y sociales, y debía establecer las leyes de la economía. Producción, salarios y trabajo quedarían signados por este nuevo sistema, mientras el Estado perdía las herramientas para intervenir en la economía. Se conformó entonces un mercado abierto donde la circulación de capitales y la especulación financiera tuvieron fáciles mecanismos de fluctuación. Se abandonaron las políticas de subsidio a la industria y la competencia de productos importados destruyó empresas nacionales que habían crecido durante el período anterior. La economía financiera se convirtió en el eje dinámico de esta etapa.

Achicar el Estado implicaba desprenderse de las empresas estatales. Pero como esta propuesta chocaba contra los intereses e ideas de algunos integrantes de la cúpula militar, las posturas fueron ambiguas. Se separó de la Administración al personal más calificado y se fue construyendo una imagen de mala administración signada por la corrupción y el desorden interno. Se realizó, sin control, una privatización de empresas estatales, que permitió a los competidores privados crecer a costa del Estado. En esta operación, las empresas de servicios se deterioraron, endeudaron y, a la vez, promovieron el crecimiento de las contratistas privadas. Al mismo tiempo, nuevos grupos económicos se especializaron en obtener prebendas del Estado y financiarlas con los mecanismos de la especulación. La construcción fue el caso más paradigmático: gran cantidad de obras llevadas a cabo por el Estado, como autopistas, edificios y estadios, licitadas y pagadas con este mecanismo, permitieron que crecieran grandes grupos económicos.

Como consecuencia de estos hechos, se produjo una repentina caída del salario que afectó el nivel de vida del trabajador sin producir todavía desempleo. Hubo una significativa caída del empleo industrial y una transferencia de las grandes empresas hacia las medianas y pequeñas, de trabajadores industriales a trabajadores de empresas de servicios, como la construcción, y de trabajadores dependientes cuenta-propistas. La caída del salario real se agudizó con la crisis inflacionaria desatada luego de 1982.

En este contexto, los empleadores tuvieron la posibilidad de avanzar sobre los derechos del trabajador y ajustar los controles de ritmos, asistencia y movilidad de los operarios dentro de la planta. Las medidas disciplinarias se multiplicaron: apertamientos, suspensiones, despidos o sanciones monetarias, como el cese de pa-

go de gratificaciones o premios, fueron más fáciles de imponer. El rasgo más impactante del período fue la presencia del control policial sobre el trabajador. En algunas fábricas, el ejército ingresaba y se instalaba en las plantas, donde el obrero trabajaba a punta de arma y sin posibilidad de protesta. La policía completó el disciplinamiento y conjuntamente se inauguró una política de persecución ideológica en la que el pedido de investigación de antecedentes de los trabajadores era moneda corriente.

### *El movimiento sindical*

La política de represión inaugurada por el régimen militar afectó a las organizaciones sindicales: los dirigentes de base fueron detenidos, encarcelados y posteriormente “desaparecidos”. Los obreros fueron identificados según sus relaciones e inclinaciones políticas. De este modo, se buscaba fracturar cualquier tipo de vínculo de solidaridad. Las listas negras y el control ideológico fueron algunos de los métodos empleados.

El movimiento obrero se recluyó. Los sindicatos no intervenidos intentaron imitar las anteriores experiencias con gobiernos militares, buscando un acercamiento pero sin conseguir resultados. Sus peticiones reunían tres puntos: salario, libertad de presos y normalización sindical. Otros sindicalistas optaron por una opción combativa. La respuesta del gobierno fue el diálogo controlado por la presencia del ejército, la ocupación de las fábricas, la sanción de condena a las actividades de huelga y la represión. Las fábricas automotrices, parte importante del movimiento sindical combativo, fueron uno de los blancos de la represión militar. A fines de 1977, una serie de conflictos laborales combinaron la presencia de distintos sectores, estatales y privados. Aunque estas protestas consiguieron subas salariales, los huelguistas fueron fuertemente reprimidos. En 1978, los dirigentes sindicales se encontraban divididos en dos alas: la dialoguista y la de quienes se resistieron al diálogo.

Durante este período, el único espacio oficial para la denuncia sindical se encontró en la asistencia a la conferencia de la Organización Internacional del Trabajo en Ginebra. De acuerdo con los postulados de la OIT, la representación debía ser tripartita: gubernamental, empresarial y sindical, lo que obligaba una vez por año a la confrontación entre sindicatos y gobierno. Para el movimiento obrero, las reuniones de la OIT significaron un lugar de resonancia para la denuncia y para conseguir apoyo internacional, tanto respecto al reclamo por mejores salarios como respecto al conjunto de la situación laboral.

En el ámbito laboral se dictó una serie de leyes; la suspensión de la actividad sindical y de las negociaciones colectivas se combinó con la suspensión del derecho a huelga. La CGT y los sindicatos fueron intervenidos, al mismo tiempo que la ley de prescindibilidad permitió el despido de empleados de la administración pública.

En el campo de la protección social, el gobierno levantó, por tiempo indefinido, la obligación de realizar aportes patronales. Esta reducción impactó en las finanzas del sistema previsional: al contar con menos ingresos, el gobierno no pudo respetar la legislación existente que fijaba un haber previsional acorde con los aportes realizados y el resultado fue la concentración de las jubilaciones en el nivel mínimo. Las obras sociales fueron intervenidas. La baja inversión en los servicios sociales repercutió en la calidad de las prestaciones ofrecidas.

Se reformó la ley de Contrato de Trabajo sancionada en 1974, anulando todas las normas alcanzadas en cuestión de derechos individuales. De los 300 artículos originales, sólo quedaron 125. La estrategia del gobierno militar en materia sindical estuvo delineada por la ley de Asociaciones gremiales de 1979. Ésta planteaba una organización sindical fraccionada, despegada del movimiento político y regresiva en conquistas laborales, con fuerte control estatal. Disolvió la CGT, prohibiendo la existencia de un organismo sindical de tercer grado, así como la sindicalización conjunta de empleados de distintas jerarquías, y limitó geográficamente la conformación de sindicatos. Por sobre todo, la ley permitía una alta intervención del Estado en la actividad sindical. Éste quedaba autorizado para clausurar, inhabilitar dirigentes o actividades, controlar los fondos del sindicato o vetar los estatutos internos. Sólo podía haber reunión sindical previo aviso al gobierno. Más adelante, en 1980, las obras sociales se separaron de los sindicatos y pasaron a estar bajo el control del Estado. La ley de Asociaciones gremiales, legislada en el momento en que el movimiento sindical se rearmaba, fue duramente cuestionada por la OIT y, en 1983, fue derogada.

El año 1982 se inicia con huelgas y conflictos laborales. La CGT lanzó un plan de lucha; el 30 de marzo se convocó a un acto en la Plaza de Mayo, en repudio a las políticas del gobierno, y hubo manifestaciones en todo el país. La policía cercó la plaza y los accesos, y la represión fue violenta. Cuando al año siguiente el país retomó el camino de la democracia, el sindicalismo presentó dos banderas: la defensa de la democracia, que había sido arrasada por la dictadura, y la oposición a la política económica que estaba sumergiendo a la sociedad en una gran crisis.

#### b) 1983-1999: la democracia y el neoliberalismo

La salida del régimen militar encontró a la sociedad argentina empobrecida, con desempleo y precarización laboral, con servicios sociales deteriorados y con el Sistema de Seguridad Social desfinanciado. Este panorama resultaba la contracara del modelo que se había consolidado hasta los años setenta, cuando se destacó el avance en los derechos de los trabajadores. El fenómeno, además de sus características locales, se vinculaba con un cambio de tendencia en el nivel mundial (véase en el Capítulo 2 la sección “Los cambios económicos, tecnológicos y sociolaborales a partir de 1970”). A medida que se avanzaba en la reconstrucción de la democracia, se descubría la profundidad del deterioro. La deuda externa, la desindustrialización, la concentración económica y la inflación fueron las condiciones heredadas y funcionaron como condicionantes a la hora de encarar una política económica.

Durante el gobierno de Raúl Alfonsín distintos planes trataron infructuosamente de atacar algunos de estos problemas. Sin embargo, la concentración de capitales en manos de un grupo de empresarios y la deuda externa marcaban los ritmos de la economía. El gobierno propuso medidas para sanear la situación financiera y lanzar proyectos de transformación económica, que no encontraron respaldo de la sociedad ni de los sectores económicos más poderosos y fueron rápidamente devorados por la espiral inflacionaria. En 1989, las políticas económicas propuestas por Alfonsín se derrumbaron. El salario se volvió insuficiente y la incapacidad de mantener el ahorro privado repercutió en un ciclo de quiebras que, en el marco de una situación de parálisis económica, redujo todavía más las oportunidades de trabajo. Un gran porcentaje de la población no llegaba a cubrir sus necesidades básicas (véase el siguiente cuadro).

**Cuadro 1. Tasas de pobreza e indigencia en % (Gran Buenos Aires)**

Período	Pobres	Indigentes
1986	12,7	3,5
1990	33,7	6,6
1995	24,8	6,3
1999	26,7	6,7

FUENTE: ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES  
(INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS)

La pobreza y el descenso de la capacidad adquisitiva de una importante franja de la población fueron las características de la década del ochenta. Frente a esta situación, el gobierno implementó el programa PAN (Programa Alimentario Nacional), destinado a cubrir las necesidades de los sectores más deteriorados. El problema de la pobreza fue considerado producto de una coyuntura, aunque la crisis de fines de la década y las políticas implementadas luego durante los noventa marcaron su continuidad.

A fines de la década, entre 1988 y 1990, la crisis cobró dimensiones espectaculares, y la inflación se convirtió en hiperinflación. Frente a esta economía cercada por la deuda externa, los grupos económicos y la inflación, el discurso sobre la ineficacia del Estado volvió a cobrar fuerza: las empresas en déficit, el atraso tecnológico, la mala administración fueron los eslóganes más comunes para atacar la capacidad administrativa del Estado, haciéndose eco del clima de crítica neoliberal internacional.

Desmontar el Estado interventor y benefactor e insertar la economía nacional en el mundo globalizado eran las soluciones propuestas y avaladas por el Fondo Monetario Internacional y por el Banco Mundial, en el contexto de las políticas orientadas por el Consenso de Washington. Esta transformación fue hecha por el presidente Carlos Saúl Menem, quien al llegar al gobierno en circunstancias de crisis económica y social pudo aplicar medidas de ajuste y transformación estatal con consenso

de la población. Sin embargo, estas políticas pronto agudizaron la cuestión social, aumentaron el desempleo y profundizaron la precariedad laboral. La legislación laboral mermó derechos adquiridos por los trabajadores en años anteriores.

La transformación se dio a partir de dos leyes rectoras: la ley de Emergencia económica y la ley de Reforma del Estado. La primera apuntó a liberalizar la economía y achicar la intervención estatal: suspendió subsidios, privilegios y regímenes de promoción, estimulando el ingreso de productos importados. Fue el cuarto ministro de Economía de este gobierno, Domingo Cavallo, quien profundizó esta reforma económica. Con el propósito de parar la inflación, puso en marcha la ley de Convertibilidad que ató el valor del peso al valor del dólar. Si bien con esta medida quitó al Estado la herramienta básica de intervención en la fluctuación de la moneda, logró temporalmente el control de la inflación.

La ley de Reforma del Estado estipuló la privatización de empresas. Se privatizaron la empresa de teléfonos (ENTEL) y la línea aérea nacional Aerolíneas Argentinas. A estas empresas se les aseguraron las tarifas, pocas regulaciones y una situación de monopolio. No se aseguró, sin embargo, un adecuado control de los servicios. Poco tiempo después fueron privatizados los ferrocarriles, los canales de televisión, las áreas petroleras, la electricidad y el gas, los correos, los aeropuertos, el Banco Hipotecario Nacional y la empresa YPF. La reforma del Estado autorizó el despido de empleados, lo que junto con la privatización y el achicamiento del sector industrial creó una masa de desempleo estructural que llegó en 1993 al 10% (véase el siguiente cuadro).

**Cuadro 2. Evolución de la tasa de desempleo (en %)**

Año	%
1990	8,6
1991	6,9
1992	6,9
1993	9,9
1994	10,7
1995	18,4
1996	17,1
1997	16,1
1998	13,2
1999	12,4

FUENTE: ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (ONDA MAYO)

Durante algunos años este sistema económico, sostenido por un fuerte ajuste y el ingreso de capitales extranjeros por períodos muy cortos, dejó un superávit producido por las privatizaciones y la inyección de capital. Este superávit ocultó por un tiempo la profunda transformación de la economía. Pero el año 1995 marcó el límite de este proceso, con un “cimbronazo” de la economía internacional que finalmente se completó en la economía interna con una ola de cierre de fábricas. El llamado efecto tequila (iniciado en México) se superó con fuerte apoyo del FMI. Entre 1997 y 1999, la crisis económica mundial dio inicio a un largo ciclo de recesión económica que tendría efectos sobre la tasa de desempleo.

#### *La transformación de la legislación*

La Ley Nacional de Empleo 24.013, sancionada en 1991, trajo dos grandes novedades, la creación del Seguro de desempleo y la modificación de las pautas de reclutamiento del mercado de trabajo. Entre sus objetivos, estableció la eliminación del trabajo no registrado. A tal fin, concedió facilidades para la contratación de empleados,<sup>36</sup> otorgando indulgencias a los empleadores que no habían cumplido con las contribuciones patronales a la Seguridad social. Pero este objetivo no se logró: entre 1991 y 2002 el trabajo no registrado aumentó de un 25 a un 40%<sup>37</sup>.

**Cuadro 3. Empleo no registrado (asalariados a los que no se les descuenta el aporte jubilatorio)**

Año	Tasa de no registro (en %)
1990	25,9
1998	38,4
2002	40,6

FUENTE: SUBSECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN TÉCNICA Y ESTUDIOS LABORALES, SOBRE LA BASE DE LA ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS). TOMADO DE LANARI Y SLAVIN, OB. CIT.

Esta ley incorporó nuevas modalidades contractuales a término, que eximieron en forma total o parcial de las contribuciones patronales a las empresas y fijó un tope para las indemnizaciones, lo que facilitó el despido de trabajadores de altos ingresos. La flexibilización de los contratos laborales se agudizó con la sanción de la ley de Pasantías<sup>38</sup>

36 Se denomina “trabajo no registrado” a aquel que no está contemplado en las convenciones colectivas de trabajo, cuyo trabajador no tiene acceso a la Seguridad social.

37 Véase María Estela Lanari y Eleonora Slavin, *Déficit de trabajo decente en la Argentina: análisis y perspectiva*, Buenos Aires, Suárez, 2005.

38 Ley 25165 de 1999.

y la ley 24.465/95 que permitía el contrato a tiempo parcial y el contrato de aprendizaje como figura no laboral. El empleo se hizo más inestable. A partir de 1991, el gobierno estableció que los aumentos salariales que se pactaran en la negociación colectiva deberían corresponderse con aumentos en la productividad.

La privatización del sistema previsional y la instalación de un sistema jubilatorio basado en la capitalización privada fue otra de las medidas adoptadas en estos años. Luego de largos debates se permitió al trabajador elegir entre el sistema estatal de reparto, sustentado en la solidaridad intrageneracional,<sup>39</sup> y el sistema de capitalización privado, manejado por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). En 1993, se inició la desregulación de las obras sociales con el fin de aumentar la competencia y permitir que los beneficiarios eligieran libremente su obra social (decreto 9/93).

### *La dinámica del trabajo. Inclusión y exclusión*

A principios de la década del noventa, las privatizaciones trajeron despidos y reducción de personal. Esto tuvo su efecto más dramático en las zonas del país que se articulaban económicamente en relación con una industria. Las ciudades que habían crecido a partir del funcionamiento de una siderurgia o mina sufrieron un colapso, al igual que aquellos pueblos que dependían del paso del ferrocarril o de YPF. Al disminuir la masa salarial, todo el circuito económico montado alrededor de la fábrica se desmoronó. Disminuyeron los clientes de los bares, confiterías, cines o tiendas de ropa afectando de forma encadenada e irreversible a toda la zona. Por su parte, las empresas privadas, en un marco de apertura económica, debieron optar por la renovación tecnológica y el desplazamiento de mano de obra, para afrontar la competencia y evitar el cierre. Por uno u otro camino, se producían despidos.

Desde 1993 el índice de desempleo, como se observa en el Cuadro 2, superó los límites históricos. Esta situación no fue percibida durante los primeros años, ya que las indemnizaciones amortiguaron el impacto. Los ex empleados instalaron su propia remisería, quiosco o videoclub. Sin embargo, la competencia entre los nuevos locales aumentó y, con la falta de compradores, en pocos años quebraron. La exclusión de los trabajadores del mercado laboral trajo su exclusión del mercado de consumo. A partir de 1995, se agudizaron en las provincias las crisis y el ajuste con el reemplazo de las leyes de exenciones industriales por las de incentivo al agro y al turismo. Así se retiraron fábricas de provincias como Tierra del Fuego y, en Tucumán, se cerraron varios ingenios. La tasa de desocupación abarcó en ese año hasta cerca del 19% de la población económicamente activa.

39 En este régimen, el aporte de los trabajadores y la contribución de los empleadores financian la jubilación de aquellos que se retiran del mercado de trabajo.

La gran mayoría de estos trabajadores desocupados, como consecuencia de la precarización laboral y las condiciones impuestas por la Ley de Empleo,<sup>40</sup> no tuvo acceso al Seguro de desempleo. Por el contrario, sólo una proporción que oscila entre el 5 y el 8% de los desocupados lo obtuvo. En este contexto, los índices de pobreza y de indigencia subieron dramáticamente.

Ante las dificultades del mercado de trabajo, el gobierno comenzó a implementar una serie de programas. Entre ellos se destaca el Proyecto Joven y el Plan Trabajar. Simultáneamente, proliferaron instituciones dedicadas a dar asistencia a problemas de supervivencia, como comedores o merenderos. En estos espacios se inauguró una nueva dinámica de relaciones entre el Estado, la sociedad civil y la creciente participación de organizaciones no gubernamentales (ONGs).

El circuito del mercado de trabajo se había reducido y transformado, había menores oportunidades y nuevas exigencias. Durante años, un empleo como ingeniero o técnico en fábricas o empresas estatales era una salida posible, sin embargo, esta opción empezó a mermar o desaparecer. La baja demanda de mano de obra generó un contexto de sobreexigencia para los pocos puestos de trabajo disponibles. Dominio de idiomas, manejo de PC, competencias de adaptación y otros saberes (no siempre necesarios a la hora de desempeñarse en el puesto) se transformaron en requisitos imprescindibles, aun cuando su dominio no garantizaba el acceso al empleo. Los sectores más desfavorecidos perdieron su posibilidad de acceso a la educación formal y a la capacitación, con lo cual quedaron cada vez más alejados de la posibilidad de acceder al empleo. Al mismo tiempo se observa el deterioro general del sistema educacional y su alejamiento respecto de las demandas del mercado laboral. La educación y la capacitación ya no son, como en otros tiempos, las claves para acceder, permanecer y progresar en el mercado de trabajo. La inestabilidad laboral, la dificultad para ingresar a un mercado cada vez más restringido y los contratos precarios se convirtieron en norma para las nuevas generaciones y para quienes perdieron sus trabajos y buscan reinsertarse.

### *Los actores: de la protesta sindical al movimiento de desocupados*

La apertura democrática encontró a la organización sindical en una situación precaria; la herencia legal y administrativa del gobierno militar no había dejado una situación clara. A partir de esta circunstancia, se reelaboró la normativa básicamente poniendo en vigencia las viejas normas de organización sindical. Junto con esto, se

40 Sólo pueden acceder al seguro las personas despedidas de un puesto asalariado que hayan realizado aportes a la Seguridad social durante al menos 12 meses de los 36 meses anteriores al despido. Esta reglamentación abarca a aquellos que están cubiertos por la ley de Contratos de Trabajo, por lo tanto, excluye a los empleados de la construcción, el servicio doméstico, el sector público y las actividades rurales. (Luis Beccaria y Roxana Mauricio, *Mercado de trabajo y equidad en la Argentina*, Buenos Aires, Universidad de General Sarmiento - Prometo, 2005).

dispuso la sanción de una serie de leyes que daba forma a las organizaciones sindicales: asociaciones profesionales, convenios colectivos y la readquisición del control de las obras sociales por parte de los sindicatos.

El contexto de crisis económica de la década del ochenta, la inflación y la transformación de las pautas de trabajo fueron explosivos. El sindicalismo agudizó sus reclamos por ajustes de salario en relación al ciclo inflacionario y logró congregarse en un amplio arco de oposición al gobierno. En sus protestas, se unificó el descontento por la situación económica y el reclamo salarial en el contexto inflacionario. En este panorama, los sindicatos estatales adquirieron mayor peso y capacidad de negociación frente al Estado; la CGT se convirtió en un foco de presión frente a las políticas económicas propuestas. En esta disputa se planteó un estilo de negociación que permitió unir y concentrar fuerzas: sentarse a negociar o abandonar la negociación fue la estrategia más utilizada y permitía mantener la presión. En el año 1988, la CGT organizó 13 huelgas generales.

A partir de 1989, la CGT se dividió y fluctuó entre distintos intentos de recomposición, unificación y movilización. La política de cierre, privatización y reconversión de las empresas estatales desató una ola de huelgas y protestas. Sin embargo, la capacidad de presión del movimiento sindical ya había disminuido. A partir de 1994 comienzan a resurgir distintos intentos de conducción del movimiento obrero. Se crea el Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA) y, conjuntamente con la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), se organiza una serie de protestas. Pero la conducción del movimiento obrero se encuentra fracturada.

La década del noventa se caracterizó por la aparición de tipos de protesta novedosos en sus acciones y en sus sujetos. Los jubilados se conformaron como grupo frente al desarme del Estado de bienestar. Por otra parte, a partir de 1995, estallan conflictos en distintas provincias, sobre todo en aquellas donde la desindustrialización y las privatizaciones habían hecho estragos. Empleados públicos, trabajadores de Tucumán y distintas organizaciones gremiales confluían en un ciclo de protesta frente a la sanción de las leyes laborales. La Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) instaló su “carpa blanca” frente al Congreso Nacional con una novedosa estrategia de reclamo salarial que consistía en un ciclo de ayunos docentes rotativos. Los ex trabajadores de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) de las zonas petroleras de Cutral C6 y Tartagal cortaron rutas, prendieron fuego a neumáticos y buscaron hacerse oír interrumpiendo el libre tránsito. Esta forma de protesta de “piquetes” y fogones empezó a desarrollarse en todo el país. A esto se sumaban estrategias de supervivencia: las ollas populares reunían a trabajadores desocupados, jóvenes que nunca habían ingresado en el mercado laboral, sus familiares y amigos. La protesta laboral pasó a ser, como signo de los tiempos, la protesta de los desocupados; en sus primeras manifestaciones, se hizo a partir de una organización dada por lazos comunitarios. La actitud del gobierno respecto de este novedoso panorama se centró en tres estrategias: represión, negociación y asistencialismo.

A medida que avanzaba la crisis, esta movilización se multiplicó y expandió a otros sectores. La calle fue ocupada y permitió una alta trascendencia mediática. La crítica abarcaba un amplio arco de ideas y acciones, sin embargo, se aunaba en una protesta ética contra el modo contemporáneo de “hacer” política.

### El trabajo en el cambio de siglo

A finales de 2001, la Argentina estaba sumida en un caos político, económico y social de tal magnitud, que su desenlace era difícil de prever. De acuerdo con la información oficial, el 32% de las personas vivía bajo la línea de pobreza y la tasa de desocupación ascendía al 18,4%. Esta situación tendía a agravarse como consecuencia de una economía prácticamente paralizada. Ante la movilización popular que recorría las calles al grito de “que se vayan todos”, el presidente Fernando De la Rúa se vio obligado a renunciar.

En este escenario, declarado ya el default económico con los organismos internacionales y desencadenado el tan temido proceso inflacionario, en un clima de alta conflictividad e inestabilidad social y política se suceden en menos de quince días dos presidentes, elegidos por la Asamblea Legislativa. Finalmente, el 1 de enero de 2002 asume la presidencia de la Nación Eduardo Duhalde.

Durante su gobierno, que se extiende hasta mayo de 2004 se toma una serie de medidas que lograron bajar la conflictividad social, controlar la inflación y poner en marcha la economía. En efecto, a mediados de 2003, la situación comenzó a mejorar. La salida de la convertibilidad, al mejorar el tipo de cambio, favoreció las exportaciones, sobre todo las de productos agropecuarios. La reactivación económica no tardó en llegar y en poco tiempo el Producto Bruto Interno argentino comenzó a crecer.

Como consecuencia de la activación de la economía, se observa una caída en la tasa de desocupación. Sin embargo, el mercado laboral todavía presenta una serie de problemas: alto porcentaje de empleos no registrados, una tasa de desocupación de dos dígitos, salarios retrasados en relación con el costo de vida.

Actualmente, la preocupación por la creación de puestos de trabajo que permitan absorber la desocupación y una mejora en la calidad del empleo es compartida tanto por los distintos actores sociales (empresarios y sindicatos) como por el gobierno del presidente Néstor Kirchner. De hecho, se está implementando una serie de medidas, tendientes a mejorar la situación de los trabajadores. De este modo, el gobierno está poniendo en marcha acciones para combatir el trabajo no registrado, fomentando planes de empleo, promoviendo la firma de convenios colectivos e impartiendo cursos de formación y capacitación profesional. El tema de los jóvenes comienza a ocupar un lugar prioritario en la agenda de gobierno.