

EDICIÓN N°100 - SEPTIEMBRE DE 2024

PAL- *PROGRAMA DE ASISTENCIA AL PODER LEGISLATIVO*

ESTRATEGIAS PARA SACAR DE LA PARÁLISIS A LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN ARGENTINA



IERAL

Fundación
Mediterránea

Las reglas bajo las que se desenvuelven gran parte de las relaciones de trabajo asalariado están fijadas en convenios colectivos desactualizados. Varios proyectos de ley procuran abordar el problema proponiendo reformas sobre las normas que regulan la negociación colectiva y las entidades sindicales. En este PAL se describe el problema y se analizan críticamente las iniciativas parlamentarias que lo abordan.

1. El modelo de negociación colectiva

La negociación colectiva está regulada por la Ley 14.250 del año 1953. Un punto medular es que adopta el concepto de *personería gremial*, esto es, un solo sindicato habilitado por el Estado tiene la facultad de negociar en representación de todos los trabajadores. En cambio, la representación empleadora puede tener múltiples representantes. Por esta razón es que al modelo argentino se lo conoce como de “sindicato único” en alusión a que solo un sindicato de actividad, rama, ocupación, región u oficio negocia por todos los trabajadores del ámbito a que se refiera.

En la comparación internacional esta organización se encuadra en los modelos europeos continentales (*ver Recuadro 1*). Sin perjuicio de ello, hay dos particularidades en Argentina de trascendental impacto. La primera es que la normativa argentina contempla de manera general la *extensión administrativa automática*. Esto implica que el convenio se aplica a todos los empleadores y trabajadores del ámbito de cobertura definido, independientemente de la afiliación o no del empleador y el trabajador a las organizaciones firmantes. La segunda particularidad es que son *ultraactivos*, esto es, que independientemente del plazo de vigencia previsto, su aplicación se mantiene hasta tanto se celebre otro acuerdo. Estas características son el principal factor causal que explica el anquilosamiento de la negociación colectiva. La principal consecuencia es la baja adaptación de las reglas de organización del trabajo a la dinámica productiva y al cambio tecnológico.

Recuadro 1. La negociación colectiva en la experiencia internacional.

Esquemáticamente, se puede diferenciar dos tipos de modelos de negociación. Los *liberales* que aplican los países anglosajones (Estados Unidos, Reino Unido, Irlanda, Australia, Nueva Zelanda, etc.) que otorgan libertad de afiliación a los trabajadores al sindicato de su gusto o a ninguno y libertad a los empleadores a negociar un convenio colectivo. En contraposición están los modelos *corporativistas* donde existen diferentes grados de obligatoriedad de los trabajadores a ser representados por un sindicato y de los empleadores a negociar un convenio colectivo. Estos modelos son los que se aplican en la Europa continental y sus orígenes se remontan a las décadas de 1920 y 1930 cuando el continente estaba azotado por un clima de intensa agitación social y alta conflictividad laboral. De aquí que el modelo *corporativo* está pensado para organizar a las partes empleadora y trabajadora en la construcción de relaciones laborales de paz social.

En el modelo corporativista, las instituciones de *extensión administrativa* y *ultraactividad* apuntan a la preservación del orden en las relaciones laborales. Aunque con diferentes grados de limitaciones. Por ejemplo, en Alemania la extensión administrativa no es automática, sino que debe ser solicitada por la representación empleadora que debe demostrar la representación de más del 75% de los empleadores del ámbito y no son ultraactivos ya que se busca mantener la negociación activa. En cambio, en Francia, Italia y España hay extensión automática administrativa y también ultraactividad, pero limitada a un periodo posterior al vencimiento (que va entre 12 y 36 meses). En Argentina hay extensión administrativa automática y ultraactividad sin límites. Estas son las características que diferencian el modelo argentino del europeo.

OECD “*Collective Bargaining in a Changing World of Work. Employment Outlook 2017. Online Annex Chapter 4*”

Entre 1946 y 1954, época del gobierno de Perón durante el cual se implementa este modelo de negociación corporativista, se negociaron aproximadamente 1.500 convenios. Entre 1955 y 1975 prácticamente no hubo negociación colectiva a nivel de actividad o rama, aunque a nivel de grandes empresas. En 1975 hay una ola de negociación colectiva producto de llevar acumulados 20 años de convenios colectivos suspendidos y sin negociación y la explosión inflacionaria del Rodrigazo. En ese año se celebraron más de 600 convenios colectivos, muchos de los cuales siguen vigentes, como el de comercio, metalúrgicos y sanidad, entre otros. Una segunda ola de negociación, aunque mucho más atenuada (unos 180 convenios), se produjo entre 1988 y 1990, con la recuperación de la

democracia y la normalización de la actividad sindical luego del golpe de 1976. Este es el otro conjunto de convenios colectivos todavía vigentes entre los que se destacan mecánicos y camioneros, entre otros.

En la década de 1990, durante la convertibilidad, hubo negociación a nivel de empresas (40 convenios colectivos por año) y menos a nivel de rama u ocupación (17 convenios por año). A partir del 2004, con el regreso de la alta inflación, se motoriza una intensa actividad *paritaria*, que no debe ser confundida con la negociación colectiva. La paritaria se limita a actualizar los salarios de convenio por inflación y, eventualmente, fijar o aumentar aportes y contribuciones sindicales. En lo que transcurre del presente siglo el 95% son acuerdos paritarios y sólo un 5% son convenios colectivos¹.

El escaso dinamismo en la negociación colectiva lleva a mantener vigentes convenios colectivos muy antiguos, solo actualizados en las escalas de remuneraciones y aportes sindicales. Esto tiene consecuencias muy negativas porque imponen rigideces y costos que condicionan el desenvolvimiento de la producción y desalientan la generación de empleos de calidad. De manera excepcional, las empresas más grandes logran acuerdos de empresas con los sindicatos de actividad o rama que les permite adaptar las regulaciones laborales a su contexto. Pero para el amplio y heterogéneo universo de las pymes rigen en la mayoría de los casos convenios colectivos desactualizados, divorciados de las realidades y necesidades tecnológicas actuales.

Un derivado de la extensión administrativa automática lleva a que los aportes y contribuciones con destino a los sindicatos sean obligatorios para todos los trabajadores y todos los empleadores alcanzados por el ámbito de aplicación del convenio, estén o no afiliados al sindicato o a la cámara empresaria firmante. Esto encarece de manera significativa los costos laborales (*Recuadro 2*).

¹ Aldao Zapiola, Carlos (2017). "Breve historia de la negociación colectiva en Argentina". Ed. La Ley.

2. El modelo sindical

Los sindicatos están regulados por la Ley 23.551. La norma estipula las condiciones de inscripción, requisitos para la obtención de la personería gremial, la tutela sindical, documentación legal y contable y reglas de gobernanza. Este andamiaje legal, en general, es consistente con una administración responsable y transparente. Los principales déficits radican en la poca eficacia del Estado, particularmente de la autoridad laboral, en velar por el cumplimiento de esta norma.

Sin perjuicio de ello, hay reglas controvertidas como los procedimientos para la elección de los delegados sindicales. Un punto crítico es que para ser elegido delegado sindical hay que estar afiliado al sindicato con personería gremial, en elección convocada por este sindicato y en el lugar y horas de trabajo, es decir, con acuerdo de la parte empleadora (artículo 41° de la Ley 23.551). Este artículo está denunciado por atentatorio a la libertad sindical ya que obliga a los posibles candidatos opositores a afiliarse al sindicato al cual aspiran a desplazar. En el 2008, la Corte Suprema se expidió sobre el tema sentenciando que el artículo viola el derecho a la libertad sindical.

Recuadro 2. Aportes y contribuciones sindicales obligatorias.

Los aportes y contribuciones fijados en los convenios colectivos son también conocidos en los ámbitos sindicales y empresarios como “cuotas solidarias”. Llevan este nombre porque se entienden que los trabajadores no afiliados al sindicato están obligados a este aporte como solidaridad con el sindicato que ha negociado por él y –se entiende– a su favor. El mismo principio se aplica a la cámara empresaria con respecto a los empleadores no afiliados a ella.

Cabe destacar que el pago de estas cuotas solidarias no da derecho al uso de las instalaciones recreativas del sindicato ni de las actividades académicas y comerciales de la cámara empresaria ya que no suponen afiliación al sindicato/cámara. La afiliación implica pago de una cuota adicional.

Desde el año 2006 en adelante hubo una profusión de aumentos y creación de aportes y contribuciones convencionales. La situación es muy heterogénea entre sectores, pero tomando una muestra de convenios se llega a que en promedio el aporte del trabajador es del 2,2% y el de contribuciones al empleador de 2,5%. Agregan entre ambos 4,7% del salario, lo que sumado a las imposiciones legales destinadas al financiamiento de la seguridad social implican un importante factor que erosiona la competitividad y desalienta la generación de empleos formales.

Aportes y contribuciones de los convenios más representativos

Convenio Colectivo	Aportes	Contribución	TOTAL
Petroleros (refinerías)	2%	7,8%	9,8%
Comercio	2,9%	4,4%	7,3%
Camioneros	4,5%	2,7%	7,2%
Plásticos	1,4%	5,5%	6,9%
Estaciones de servicio	3,7%	2,7%	6,4%
Gastronómicos	3%	3,3%	6,3%
Textiles	1,5%	4,5%	6%
Indumentaria	2%	2,6%	4,6%
Calzado	2,5%	1,9%	4,4%
Metalúrgicos	0,6%	1,9%	2,5%
Químicos	2,5%	0%	2,5%

Fuente: elaboración propia en base a CCT de actividad

3. Los proyectos en el Congreso

Actualmente hay 26 proyectos de ley sobre negociación colectiva y organización sindical en la Cámara de Diputados y ninguno en la Cámara de Senados. La mayoría de los proyectos abordan la temática del modelo sindical buscando más transparencia en los documentos legales de los sindicatos, limitar la reelección de autoridades sindicales, requisitos más estrictos para ser dirigente sindical, aumentar la representación de mujeres y jóvenes en la dirección sindical y aumentar la protección de los dirigentes sindicales ante la posibilidad de despido. Son menos los que proponen modificar el modelo de negociación colectiva. Entre estos últimos, la mayoría busca eliminar la obligatoriedad de los aportes y contribuciones a los sindicatos, un par busca aumentar el requisito de cantidad de trabajadores para formar una comisión interna en las pymes y una iniciativa plantea sanciones penales para el bloqueo de empresas (*Cuadro 1*).

Es clara la prevalencia de proyectos que buscan mayor transparencia y democracia en los sindicatos. Si bien la aprobación de estos proyectos, en la mayoría de los casos, contribuiría a mejorar la ley de asociaciones sindicales, como se señaló anteriormente las principales limitaciones y distorsiones en el ejercicio del sindicalismo en la Argentina no se generan por deficiencias en la ley sino en el control del cumplimiento de la ley. Agregar más y mejores regulaciones tendrá escaso impacto en un contexto donde los desvíos y excesos en el ejercicio de la acción sindical no son productos de la ley sino de la cohibición de las autoridades laborales nacionales y provinciales a hacer cumplir la ley.

En sentido contrario, el modelo de negociación colectiva es tímidamente abordado. La mayoría de las iniciativas se concentran en eliminar la obligatoriedad de los aportes y contribuciones coercitivas que imponen los convenios colectivos. Esto apunta a un tema sustancial pero parcial. Luego hay iniciativas que abordan temas colaterales, pero ninguna los factores causales que explican el anquilosamiento de los convenios colectivos. Esto es la combinación del monopolio de la personería gremial, con extensión administrativa automática y ultraactividad ilimitada de los convenios colectivos de trabajo.

Cuadro 1
Principales temáticas tratadas en las iniciativas de la Cámara de Diputados

TEMAS	Cantidad de proyectos
SINDICALES	
Transparencia en dirección de los sindicatos	11
No reelección de sindicalistas	6
Requisitos de los dirigentes sindicales	5
Aumento de la participación femenina en la dirección sindical	5
Representación de la juventud en la dirección de sindicatos	1
Mayor protección a delegados sindicales	1
NEGOCIACIÓN COLECTIVA	
No aporte y contribuciones sindicales compulsivos	6
Representación sindical en pymes a 20 trabajadores	2
Castigo penal a bloqueos a empresas	1

Fuente: elaboración propia en base a proyectos de ley presentados

3. Propuestas

Planteado de manera simplificada, el principal problema es que las pymes están obligadas a aplicar los viejos y anquilosados convenios colectivos negociados en las rondas de 1975 y 1988. Esto implica regulaciones muy desactualizadas y divorciadas de las realidades y necesidades tecnológicas actuales que además son muy diferentes según sectores y regiones. Incluso en relación a las escalas salariales, que es uno de los pocos componentes que se actualizan a través de las paritarias, hay una fragante falta de sensibilidades a las heterogéneas situaciones que enfrentan las pymes en diferentes regiones del país.

Considerando estos antecedentes un esquema, compatible con varias de las iniciativas actualmente en consideración en el Congreso, pero que resultaría más potente para dinamizar la negociación colectiva debería considerar dos ejes:

- Eximir a las microempresas (menos de 10 trabajadores) de aplicar los convenios colectivos sectoriales. Tendrían sólo la obligación de aplicar la Ley de Contrato de Trabajo y el Salario Mínimo, Vital y Móvil.
- Dar la posibilidad a las pymes de salir del convenio colectivo sectorial para celebrar un acuerdo propio directamente con sus trabajadores. Esto implica desde el punto de vista legislativo ordenar a la autoridad administrativa laboral nacional a habilitar –con la simple requisitoria del empleador y los representantes de los trabajadores de la pyme– a celebrar el acuerdo que sustituya al convenio colectivo sectorial. Esto se conoce en la doctrina como “desenganche” del convenio colectivo sectorial.

De esta forma, se mantiene la figura de la *personería gremial* que es ordenadora de las relaciones empleadores y trabajadores particularmente en las grandes empresas y se mantienen también la *extensión administrativa automática* y la *ultraactividad* sólo que limitadas, ambas instituciones, a los casos en que las pymes no opten por el “desenganche”. Este tipo de solución descentralizadora de la negociación a nivel de la firma se viene adoptando profusamente en la experiencia internacional (*Recuadro 3*).

En materia de ordenamiento del modelo sindical, a los recaudos de limitar las reelecciones indefinidas, transparentar los comicios sindicales y establecer incompatibilidades para el ejercicio de la dirección sindical, hay que complementarlos con sanciones severas para los funcionarios públicos de la autoridad administrativa nacional que incumplan con la cabal aplicación del marco normativo actual que es la Ley 23.551. De nada sirve perfeccionar una ley que queda sin aplicarse.

Recuadro 3. Descentralización de la negociación en la experiencia internacional

Alemania tiene una centenaria tradición de diálogo permanente a nivel de las firmas entre las partes empleadora, sindicales y los propios trabajadores. A partir de 1993 se empezó a observar una creciente cantidad de pymes que optaban por salirse del convenio colectivo sectorial para negociar condiciones de trabajos propias que incluía, entre otras cosas, niveles salariales más bajos a cambio de preservación de los puestos de trabajo con compromiso de aumentos salariales cuando suban las ventas y la productividad laboral. Esto ayudo a la internacionalización de muchas pymes que tuvieron que reconvertirse con la reunificación alemana.

España, en el año 2012, sancionó lo que se conoce como la “inaplicación del convenio colectivo”. Es la opción al empleador de abstenerse a aplicar el convenio colectivo sectorial cuando la empresa acumula más de tres trimestres con pérdidas. Si bien es una posibilidad abierta para todas las empresas, más del 80% de las inaplicaciones las hacen las pymes. Un dato interesante es que con la sanción de la inaplicación muchos sindicatos se abocaron a actualizar y adaptar sus convenios a la medida de las empresas, particularmente las más grandes o con convenios para grupos de empresas en casos de pymes. En el 2022, el gobierno socialista estipuló que las empresas que usan la inaplicación del convenio, deben respetar los salarios de convenio sectorial, manteniendo la inaplicación –o sea, el acuerdo a nivel de la empresa– para todos los demás aspectos de la organización del trabajo.

Brasil avanzó en el 2017 con una reforma laboral donde se da preeminencia a los acuerdos de empresa e individual por encima del convenio colectivo sectorial con la posibilidad de negociar salarios a la baja con compromisos de preservación del empleo y recomposición salarial por productividad, la organización de la jornada con banco de horas y voluntariedad de contribuciones sindicales.

4. Reflexiones finales

Los modelos de negociación y organización sindical fueron concebidos en el particular momento que transitaba la Argentina durante la presidencia de Perón en la década del '40 y '50. Esto explica que la prioridad fuera el ordenamiento de las relaciones entre empleadores y trabajadores para la búsqueda de la paz social en los lugares de trabajo. Los institutos de la personería gremial, la extensión administrativa automática, la ultraactividad y las restricciones al ejercicio de la libertad sindical cumplen esta función ordenadora.

Recuadro 4: La Justicia avalando la descentralización de la negociación colectiva.

El 20 de septiembre del 2024 la Justicia emitió un fallo a través del cual se rechazó el pedido de nulidad planteado por el sindicato de camioneros al convenio colectivo de empresa celebrado entre la Unión de Trabajadores de Carga y Descarga de la República Argentina (UTCYDRA) y la empresa Mercado Libre. El caso es un ejemplo muy ilustrativo de sindicato central bregando para poner trabas a la descentralización de la negociación colectiva y, a través de ellas, impedir la actualización de los convenios colectivos.

Un punto muy relevante del fallo es que demuestra la viabilidad de modernizar las regulaciones laborales a través de la descentralización colectiva. Pero también pone de manifiesto que esta posibilidad, que es muy relevante para sacar del anquilosamiento la negociación colectiva, no es de fácil acceso para las PYMES. En este caso concreto, el fallo favorable lo logró una empresa muy grande con mucha capacidad económica e influencia política.

Un paso de trascendental importancia de cara al objetivo de actualizar las regulaciones laborales es que la posibilidad de renovar a niveles más descentralizados los viejos convenios colectivos se generalice y sea más accesible para todas las empresas. Resulta estratégico que todas las empresas –especialmente las pymes distribuidas a lo largo del territorio nacional– tengan abierto el camino para que junto con sus trabajadores actualicen las reglas que regulan sus relaciones laborales.

Pasaron las décadas y cambiaron los contextos políticos, productivos, sociales y tecnológicos. Frente a cambios tan profundos, la falta de adaptación del marco en que se desenvuelve la negociación colectiva resulta extremadamente disfuncional. El problema es crítico en el amplio y heterogéneo universo de las PyMES. Por el contrario, las empresas con mayor capacidad de influencia política encuentran soluciones aun en el contexto de normas obsoletas (*Recuadro 4*). Por eso, es muy pertinente que en el Congreso se debatan alternativas para sacar del anquilosamiento a la negociación colectiva, con especial sensibilidad de la situación que enfrentan las empresas más pequeñas distribuidas a lo largo de todo el territorio nacional.

Se puede mantener el esquema tradicional, pero con innovaciones puntuales dinamizar la negociación colectiva a través de posibilitar el diálogo entre el empleador y sus trabajadores a nivel de la empresa. El fin es lograr acuerdos pacíficos que adapten las condiciones laborales a las exigencias del medio y establezcan métodos de esfuerzos compartidos para la preservación de la unidad productiva, los empleos y las mejoras salariales basadas en la productividad.

La degradación del mercado del trabajo es una situación a la que nos hemos acostumbrado con el correr de los años. Tal como lo reflejan periódicamente las estadísticas del INDEC, el contexto de informalidad, caracterizado por la prevalencia del trabajo en negro y el monotributo, se ha sedimentado como un fenómeno masivo y estructural. Semejantes condiciones no pueden ser más que un terreno fértil para motivar el cuestionamiento de las regulaciones actuales y asumir que es prioritario y urgente motorizar cambios. Dinamizar la negociación colectiva en el universo de las PyMES sin dudas tiene importancia estratégica, porque es un universo con grandes potencialidades de cara al objetivo de mejorar la situación social en base a la generación masiva de empleos de calidad.

Esta publicación es propiedad del Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL) de Fundación Mediterránea. Dirección Osvaldo Giordano. Dirección Nacional del Derecho de Autor Ley N° 11723 – N°2328, Registro de Propiedad Intelectual N° (47336992). Se autoriza la reproducción total o parcial citando la fuente. Viamonte 610, 5° piso (C1053ABN) Cdad. Aut. De Buenos Aires, Argentina. Tel.: (54-11) 4393-0375. E-mail: info@ieral.org Web: www.ieral.org