

Cambio y continuidad del sindicalismo en democracia*

MARÍA VICTORIA MURILLO

Columbia University, Estados Unidos

mm2140@columbia.edu

A treinta años de la transición democrática, la búsqueda de votos impuesta por la lógica electoral no solamente ha reemplazado a las botas militares; también ha erosionado el poder político de las huelgas generales. En el anterior período de inestabilidad política y, especialmente durante la proscripción del peronismo, el poder de choque del sindicalismo era capaz de debilitar gobiernos civiles y militares. En el período democrático reciente, el sindicalismo ha dejado de ser uno de los principales protagonistas de la escena política para transformarse en un actor corporativo de peso cuya suerte está crecientemente atada a los vaivenes del ciclo económico (lo que permite explicar su renacer con la reactivación económica de la última década).

Durante su proscripción, el peronismo se refugió en los sindicatos para hacer política. En democracia, los políticos no necesitan de la estructura sindical aun cuando el sindicalismo sigue atado a la lógica política. Si bien la lógica corporativa que afianzó el sindicalismo argentino en este nuevo período le ha servido para obtener concesiones siguiendo los vaivenes del mercado laboral, la misma no ha llevado a una renovación de su organización, de su dirigencia, de sus patrones de acción, ni de sus coaliciones políticas, como parecía prometer la emergencia de la CTA (Confederación de Trabajadores de la Argentina) y varias alianzas coyunturales establecidas durante períodos recesivos.

Los votos reemplazan a las corporaciones

La caída en la influencia política del sindicalismo es resultado de dos procesos convergentes. Por un lado, la evolución de la economía argentina que desde mediados de los setenta experimenta un proceso de desindustrialización y un crecimiento dramático de la informalidad, lo que, pese a los vaivenes del mercado laboral, genera una erosión secular en la capacidad de acción del sindicalismo y su poder de convocatoria sobre los sectores populares. Por otro lado, el peso de las elecciones en el funcionamiento democrático ha aumentado la influencia de punteros locales, candi-

* La autora agradece los comentarios de Juan Carlos Torre y Ernesto Calvo, y la asistencia y comentarios de Jorge Mangonnet.

datos populares, intendentes y gobernadores exitosos, medios de comunicación y todo otro factor que ayude acumular los votos necesarios para acceder al control de los recursos políticos (y fiscales). Los sindicatos no controlan el voto de sus afiliados y suelen espantar votos de los no afiliados.

El cambio en el peso relativo de los actores sindicales en la política argentina, sin embargo, no ha sido suficiente incentivo para que éstos encaren modificaciones radicales de sus prácticas políticas, pese a tibios esfuerzos de adaptación durante el gobierno de Menem, cuando varios sindicatos importantes se abocaron a la estrategia de “supervivencia organizativa” basada en la defensa de sus privilegios organizacionales y la formación de empresas sindicales surgidas de las reformas de mercado (Murillo, 1997). La continuidad de las prácticas sindicales se refleja no solamente en la poca renovación de su dirigencia y en la repetición de escenas de división y reunificación de la CGT (Confederación General del Trabajo), sino también en su relación con el peronismo.

La combinación del peronismo en el gobierno y la influencia del Ministerio de Trabajo sobre la vida sindical —por ejemplo, a través del otorgamiento de personería gremial, la homologación de convenios colectivos y el llamado a la conciliación obligatoria— ha moldeado las estrategias sindicales desde el retorno de la democracia. Esa lógica se reflejó en la oposición sindical a los presidentes radicales Raúl Alfonsín y Fernando De la Rúa, los que no tardaron en confirmar la desconfianza sindical hacia sus acciones de gobierno.

Recordemos, por ejemplo, que en 1984 Alfonsín envió al Congreso el proyecto de Ley de Reordenamiento Sindical —más conocido como “ley Mucci”— que fijaba la representación de minorías, obligaba al voto directo, obligatorio y secreto a los afiliados sindicales y limitaba la duración de los mandatos sindicales a tres años con una sola reelección. En aquel entonces, el espanto unificó a la dividida CGT, la cual se movilizó contra esta amenaza en la calle y en el Congreso, valiéndose de su alianza con el peronismo para liquidar al proyecto por un voto en la Comisión de Trabajo del Senado (Murillo, 2010). En 2000, De la Rúa promovió y sancionó la Ley 25250 —conocida como “ley Banelco” debido al uso de sobornos en el Senado para facilitar su aprobación— que privaba a los sindicatos de industria del monopolio de la negociación colectiva al habilitar a los niveles inferiores a firmar convenios descentralizados y derogaba la “ultraactividad” de los contratos colectivos hasta que otro sea aprobado —dos elementos claves del poder sindical de negociación colectiva—.

El sindicalismo respondió con trece huelgas generales en la administración de Alfonsín y nueve contra De la Rúa. Ante Alfonsín, las huelgas fueron utilizadas para mostrar el rechazo a la política económica del gobierno

(en algunos casos en conjunción con organizaciones empresarias) y en demanda de una recomposición salarial en carrera contra la inflación. Estas huelgas generales también buscaron la derogación de la legislación sindical de la dictadura y el restablecimiento de las leyes sindicales históricas (Gaudio y Thompson, 1990). Esta última demanda se hizo realidad en 1987, cuando un breve pacto entre Alfonsín y una facción disidente de la CGT denominada “Grupo de los 15” llevó al sindicalista Carlos Alderete al Ministerio de Trabajo y resultó en un retorno a las históricas leyes de asociaciones profesionales (Ley 23852) y de convenciones colectivas (Ley 23545), así como en la extensión del derecho a la negociación colectiva a los trabajadores del Estado (Ley 23544) (Murillo, 2010).

En el gobierno de Carlos Menem, la lealtad política del sindicalismo fue puesta a prueba. El giro económico hacia el neoliberalismo provocó la división de la CGT en dos centrales: la opositora CGT-Azopardo y la oficialista CGT-San Martín, a la que se privilegió con acceso a recursos públicos como el control de las obras sociales. Sin embargo, la amenaza de desregular las obras sociales fue suficiente incentivo para la unificación de la CGT en 1992. La CGT unificada llama a una huelga general frente a la cual el gobierno responde con una política laboral más concertada con la CGT y las organizaciones empresarias. Las reformas aprobadas flexibilizaron las relaciones laborales individuales, facilitando la contratación temporaria, reduciendo indemnizaciones y permitiendo la negociación colectiva a nivel de empresa. Es decir, la CGT avaló estas reformas, así como las privatizaciones y la reforma previsional a cambio de concesiones que incluyeron la intangibilidad de la legislación sindical y de negociación colectiva en lo que hace al poder sindical, la participación en las privatizaciones (tanto de trabajadores individuales como de sindicatos) y la creación de fondos de pensión sindicales (Murillo, 2005). En respuesta, los sectores del sindicalismo opositor abandonan la CGT y de ese proceso emergen el MTA (Movimiento de Trabajadores Argentinos), fundado por los sindicatos de transporte y camioneros, y la CTA, basada en los maestros de Ctera (Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina) y el sindicato de empleados públicos ATE (Asociación de Trabajadores del Estado).

El baile de la silla se reeditó tras la reelección de Menem en 1995, cuando el MTA retorna a la CGT en tanto que la CTA mantiene su independencia organizativa y la demanda política de que se elimine el monopolio de representación en la negociación colectiva para los sindicatos con personería gremial. En aquel momento, la CTA se sumó a la construcción del Frepaso, alineándose claramente en la oposición, mientras la CGT continuó negociando con el gobierno la renegociación de las deudas sindicales, la reforma que creaba las aseguradoras de riesgo de trabajo o ART (ya que se les permi-

te a los sindicatos crear sus propias ART) y la reforma clave para el sindicalismo: el proceso de apertura de la libre elección a las obras sociales. La presión sindical frente a esta reforma logró limitar la competencia entre obras sociales solamente a obras sociales sindicales, evitando la entrada de prestadores privados y restringiendo el porcentaje de afiliados habilitados para cambiar de obra social así como el período del año en el cual pueden hacerlo —la consecuencia de esta reforma fue hacer aún menos redistributivo a un movimiento obrero construido alrededor de la fortaleza de los sindicatos por rama de actividad—. Finalmente en 1998, tras la derrota en elecciones legislativas, Menem pasó una nueva reforma laboral donde garantizaba la “ultraactividad” de los contratos colectivos hasta que un nuevo convenio fuera convenido, reafirmaba los monopolios de representación colectiva a nivel de industria y el control de la dirigencia sobre las comisiones internas, al mismo tiempo que imponía límites a los contratos temporarios.

En resumen, las dos primeras administraciones peronistas del nuevo período democrático (1989-1999) pusieron a prueba la lealtad política del sindicalismo y establecieron un nuevo patrón de faccionalismo. El peronismo, asimismo, redujo el número de candidaturas sindicales y avanzó en la construcción de alianzas territoriales, reduciendo de ese modo la posibilidad de los sindicatos de imponer proyectos políticos y empujándolo hacia posiciones más corporativas en su relación con el Estado (Levitsky, 2005; Schipani, 2012).

La respuesta sindical a las reformas de los años ‘90 fue aferrarse a la lógica corporativa y defender el monopolio de representación sindical así como las obras sociales sindicales, mientras intentaba aprovechar las oportunidades generadas por las reformas de mercado para generar financiamiento alternativo y, en algunos casos, mantener empleo. Frente a esta respuesta conservadora de “supervivencia organizativa”, la novedad del sindicalismo no corporativo que parecía anunciar la CTA, con alianzas que iban más allá del sector formal de la economía y la posibilidad de competencia sindical, no levantó vuelo. Incluso el alineamiento de la CTA con el Frepaso, que se integraría en 1997 a la Alianza en coalición con el radicalismo, tampoco habilitó una alternativa política al viejo sindicalismo. De hecho, la lógica de la relación entre el sindicalismo y los gobiernos no peronistas se mantuvo durante el gobierno de Fernando De la Rúa. Tras la crisis de 2001, un nuevo gobierno peronista volvió a ofrecer al sindicalismo una oportunidad de cooperación política, pero esta vez con un marco diferente de acción en el contexto de un acelerado crecimiento económico.

De los piquetes a las huelgas

La crisis de 2001-2002, con la renuncia de De la Rúa y su reemplazo por Eduardo Duhalde como presidente provisional (con otras tres breves presidencias en el interregno), precedió a una nueva unificación de la CGT, con divisiones internas reflejadas en el triunvirato elegido para encabezar la Secretaría General. En ese período, sin embargo, el espectáculo logra recobrar la atención del público ya que el sindicalismo deviene en actor de reparto, desplazado por grupos piqueteros que se habían transformado en actores centrales de la movilización popular. Luego de la dramática caída del PBI, el aumento del desempleo y el consiguiente aumento de la pobreza durante la crisis, los piquetes reemplazaron a las huelgas como instrumento de la protesta popular. Recién a partir de la recuperación económica que administraría otro presidente peronista, Néstor Kirchner, el sindicalismo volvería a ocupar un papel central en la escena.

La administración de Néstor Kirchner (2003-2007) marca un punto de inflexión para el sindicalismo. Dado que Néstor Kirchner llegó a la presidencia con un magro 22 por ciento de los votos, su gobierno tuvo en los primeros años un fuerte incentivo para construir una amplia coalición política. El sindicalismo ocupó un lugar privilegiado entre los muchos destinatarios de ese esfuerzo, lo que se expresó en la alianza del gobierno tanto con la CGT (unificada bajo el liderazgo único de Hugo Moyano del sindicato de camioneros) y en la alianza con la CTA (cuyo secretario general era Hugo Yaski de Ctera). Según Etchemendy y Collier (2007), la estrategia de supervivencia organizacional establecida durante el menemismo y la reactivación económica fueron claves para la resurrección del sindicalismo como actor central de este nuevo acto.

En el período 2003-2011, por tanto, el sindicalismo no solamente se benefició de un contexto de reactivación económica y bajo desempleo, sino que también encontró un Ministerio de Trabajo afín a sus intereses, que promovía el aumento de la formalidad y de la negociación colectiva e incluía al sindicalismo como actor clave en negociaciones tripartitas. El sindicalismo también se vio beneficiado por el aumento de sus cotizantes como resultado del resurgimiento de la negociación colectiva y el creciente número de convenios, y especialmente los convenios por actividad de amplia cobertura ya que todos aquellos cubiertos por la negociación colectiva pagan cuotas “solidarias” y muchos empleadores hacen aportes patronales al sindicato por cláusulas contractuales. Mientras tanto, los trabajadores se vieron beneficiados por el aumento en el empleo y la formalidad así como por incrementos del salario real (al menos para el sector formal) y un sostenido aumento del salario mínimo real (Etchemendy,

2013). No es sorprendente entonces que no se haya producido ninguna huelga general en este período.

Tanto Néstor Kirchner como su sucesora, Cristina Fernández de Kirchner, impulsaron leyes favorables al sindicalismo. Kirchner impulsó la derogación de la ley Banelco y tanto él como Fernández de Kirchner revirtieron paulatinamente las normas flexibilizadoras que fueran aprobadas durante el menemismo. A su vez, ambos presidentes aprobaron la incorporación de los vales en el cálculo salarial a los fines previsionales y de prestaciones salariales (y de cuotas sindicales), reestableciendo la “irrenunciabilidad” de los derechos para los trabajadores en la negociación colectiva. Sin embargo, la CTA no logró el reconocimiento de su personería gremial, dando una clara señal de quién ha sido el principal aliado sindical en la coalición kirchnerista.

Entre las reformas laborales de Cristina Fernández de Kirchner, sobresale la sanción del Régimen de Trabajo Agrario derogando el viejo estatuto del peón (2011) y del Régimen Especial de Contrato de Trabajo para Personal de Casas Particulares (2012). Ambas reformas apoyan una política de inclusión del sector informal junto con el establecimiento de pensiones no contributivas y de la asignación universal por hijo (que expanden derechos de los trabajadores formales a los informales). Estas reformas señalan que Cristina Kirchner buscaba una coalición que excediese al peronismo tradicional y al sector formal de la economía representado por los sindicatos. El sector informal y su caudal electoral son una piedra clave de la coalición kirchnerista (y deberán serlo para cualquiera que busque construir coaliciones electorales ganadoras) pero el sindicalismo no ha sabido incorporar a esos sectores populares, ni siquiera en su versión supuestamente más moderna de la CTA.

El último acto: la esquiwa renovación sindical

La nueva división de la CGT durante la segunda administración de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) refleja las tensiones generadas por la política económica en un contexto donde el poder económico y financiero está en los sindicatos por rama de actividad. El detonante de la nueva ruptura fue político ya que, en las elecciones de 2011, el sindicalismo fue ignorado en la conformación de listas en beneficio de La Cámpora y otros sectores más cercanos al riñón presidencial, coartando de ese modo la carrera sindical en el mundo de la política. Hugo Moyano rompió con la CGT oficial, cuyo secretario general es el metalúrgico Antonio Caló, y se produjo la resurrección de la CGT-Azopardo. Ambos dirigentes representan

la tensión entre un sector no transable como el transporte (que también es beneficiado por el boom exportador) y los sectores industriales amparados por la política proteccionista, que se acentúa a raíz del retraso cambiario desde 2010 (Schipani, 2012).

El análisis de Marshall y Perelman (2013) del sector industrial argentino da indicios de las razones detrás de la falta de renovación sindical. La industria representa el 20 por ciento del empleo registrado y el 14 por ciento del empleo urbano asalariado para 2011 según cifras del Ministerio de Economía. Sin embargo, representa más de un tercio de los convenios colectivos negociados entre 2004 y 2012, seguido por transporte con el veinte por ciento y servicios públicos con el diez por ciento del total, según datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La importancia en la negociación colectiva de los sindicatos del sector es evidente. El sector industrial que representa el sindicalismo es un sector mucho más calificado que antaño. Marshall y Perelman muestran cómo en esta última década el empleo industrial creció principalmente en establecimientos de mayor tamaño, en los sectores profesionales y operarios, con secundaria completa o mayor educación, y entre los mayores de 25 años. Estas categorías también corresponden a los sectores que acumulan al mayor número de empleados permanentes y trabajo registrado en la industria. En este contexto, no es sorprendente que ambas CGT hayan confluído en la demanda de subir el piso del impuesto a las ganancias. Tampoco es sorprendente, dada la importancia de la legislación laboral y los monopolios de representación sindical, el consecuente énfasis en la negociación salarial frente al que comienza a emerger una movilización en la base, con comisiones internas militantes encabezadas por dirigentes de izquierda enfatizando las condiciones de trabajo¹.

Las características de los trabajadores formales sindicalizados, a los que los dirigentes no dejan de prestar atención, especialmente dada una mayor competencia por los afiliados a través del encuadre sindical, hacen más difícil la renovación del sindicalismo. Por un lado, los ahora suculentos ingresos de los sindicatos hacen regresar las prácticas violentas a la disputa por recursos y afiliados (Etchemendy, 2013). Por el otro, sus trabajadores no forman parte de la gran masa de informales, desempleados y sectores populares cuya condición económica es más precaria pero cuyo peso electoral es mayor.

La tensión entre el sindicalismo y el sector informal no es exclusiva de estas latitudes. En Europa Occidental, el sindicalismo de “*insiders*” se opone a políticas dirigidas a incorporar a los “*outsiders*” —generalmente desempleados, jóvenes, inmigrantes, etcétera—, especialmente en contex-

¹ La autora agradece a Juan Carlos Torre llamarme la atención sobre este punto.

tos de ajuste. En Argentina y en un contexto de abundancia, ambos sectores se han beneficiado de la redistribución al sector informal, cuyo efecto indirecto sobre el consumo formó parte de la reactivación que benefició al sindicalismo y sus afiliados. Sin embargo, el sindicalismo no trata de incluir a los sectores informales en su organización y relega ese poder de convocatoria a movimientos piqueteros, políticos territoriales y fuerzas de izquierda. Ni siquiera la CTA ha logrado hacerlo pese a un origen que prometía una alianza más amplia con otros sectores populares. En su lugar, ha reproducido las prácticas de la CGT, evidenciando poca renovación de sus dirigentes sindicales y conflictos electorales entre sus dos sindicatos principales. Estos conflictos llevaron a su división, en 2010, entre la CTA oficialista liderada por Hugo Yaski de Ctera —dada la masiva redistribución al sector impulsada por la paritaria docente y pese a que el Ministerio de Trabajo no le otorga la personería gremial a su central— y la de Pablo Micheli de ATE (Etchemendy, 2013; Schipani, 2011).

La lógica sindical entonces continúa sin cambio y parece reproducir las etapas iniciales del menemismo, entre la oposición al gobierno de Cristina Kirchner de la CTA de Micheli y la CGT de Moyano, por un lado, y la lealtad de la CTA de Yaski y el apoyo condicional de la CGT de Caló, por el otro. Un impulso para el cambio interno podría ser el reciente fallo de la Suprema Corte que declara la inconstitucionalidad del artículo 31, inc. a de la Ley 23551 de asociaciones sindicales, que establece los monopolios de representación en la negociación colectiva para los sindicatos con personería gremial. Este fallo se suma a otros que permitieron a los sindicatos simplemente inscriptos convocar a elecciones de delegados y les otorgó estabilidad laboral a los mismos.

Ante este fallo, el Ministerio de Trabajo no olvidó su libreto y recordó que la retención automática de las cuotas en el salario sigue rigiendo solamente para los gremios con personería gremial. La clarificación no es un dato menor dado que, de abrirse esa compuerta, los incentivos para la competencia en el interior de los sindicatos aumentarían exponencialmente porque las cuotas sindicales y las contribuciones a las obras sociales son la base financiera de un poder que los sindicatos han defendido a rajatabla. Sin embargo, la competencia por incentivos financieros no afectaría necesariamente la capacidad y voluntad del sindicalismo para incorporar al sector informal. Al contrario, una coalición de ese tipo tendría un potencial redistributivo a costa del sindicalismo y los actuales afiliados sindicales, lo que requiere algún proyecto político que justifique la transformación de la visión corporativa que hasta ahora caracteriza al sindicalismo argentino.

Conclusión

La continuidad del sindicalismo argentino en el contexto democrático demuestra su versatilidad. El sindicalismo ha sabido adaptarse una vez más al cambio de contexto político, como había tenido que hacerlo tras la caída de Perón en 1955. Reeditó los términos de su relación con el peronismo, después del giro electoralista del justicialismo que magnificó la importancia del territorio y los votos reduciendo el peso político del sindicalismo. La estrategia iniciada con el menemismo de impulsar los recursos organizativos fue profundizada y acompañada por el avance de los recursos industriales en un contexto de reactivación con el kirchnerismo. En este sentido, el sindicalismo es una de las corporaciones más exitosas de la Argentina, tanto en términos de su autonomía como en su capacidad para negociar en favor de sus intereses específicos. Como dice Juan Carlos Torre (2013: s/p), “los sindicatos son conservadores, porque tienen mucho que conservar; esto es, un modelo sindical, levantado sobre dos pilares: el monopolio legal de la representación y los recursos económicos de las obras sociales, que no tiene parangón en el continente”. A las condiciones materiales, se suma el instinto conservador de organizaciones que sobrevivieron a gobiernos civiles y militares y de dirigentes cuyos liderazgos de largo plazo preceden, en algunos casos, a la restauración democrática y, en otros, datan del despertar de la democracia.

La renovación sindical, en términos de una nueva dirigencia, de organizaciones democráticas (recordemos que la “rerelección” ha demostrado ser difícil de vender al electorado tanto para Carlos Menem como para Cristina Kirchner) y de la posibilidad de establecer coaliciones amplias con otros sectores populares, es todavía una cuenta pendiente —y difícil de cubrir dada la experiencia internacional—. El mejor incentivo para una renovación sindical que exceda el cumplimiento de objetivos gremiales es la ambición política (y tal vez es por ello que Moyano se mostró favorable a la idea de limitar los mandatos sindicales que recientemente “flotó” Sergio Massa). Incluso en ese caso, las tensiones entre objetivos gremiales y políticos no serán fáciles de sortear y requerirán de mucha improvisación para actores sindicales que hasta ahora se han sentido cómodos repitiendo su libreto.

Bibliografía

- Etchemendy, Sebastian y Ruth Collier (2007). “Down but Not Out: Union Resurgence and Segmented Neocorporatism in Argentina (2003-2007)”, en *Politics & Society*, Vol. 35, N° 3, septiembre.

- Etchmendy, Sebastian (2013). “La ‘doble alianza’ gobierno-sindicatos en el kirchnerismo (2003-2011). Orígenes, evidencia y perspectivas”, en Acuña, Carlos (comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Gaudio, Ricardo y Andrés Thompson (1990). *Sindicalismo peronista, gobierno radical: los años de Alfonsín*, Buenos Aires, Fundación F. Ebert.
- Levitsky, Steven (2005). *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Marshall, Adriana y Laura Perelman (2013). “El empleo industrial: balance de una década (2003-2012)”, Documento para discusión N° 9, Buenos Aires, IDES.
- Murillo, María Victoria (1997). “La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado durante la primera presidencia de Menem”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 37, N° 147, octubre-diciembre.
- Murillo, María Victoria (2005). *Sindicalismo, coaliciones partidarias y reformas de mercado en América Latina*, Madrid, Siglo XXI.
- Murillo, María Victoria (2010). “¿Las corporaciones o los votos?”, en Gargarella, Roberto, María Victoria Murillo y Mario Pecheny (comps.), *Discutir Alfonsín*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Schipani, Andrés (2011). “Motivos de un fracaso”, en *Le Monde Diplomatique*, N° 142, abril.
- Schipani, Andrés (2012). “Los motivos de la fractura”, en *Le Monde Diplomatique*, N° 157, julio.
- Torre, Juan Carlos (2013). Ponencia en la Conferencia de Estudios del Trabajo, Buenos Aires, julio.

Palabras clave

sindicalismo – peronismo – huelgas – democracia - Argentina

Key words

trade unionism – Peronism – strikes – democracy - Argentina