

Lorenc Valcarce, Federico (2003), *L'insécurité au pluriel. La construction politique-journalistique du problème de l'insécurité en Argentine*, Memoria de DEA, París, Universidad de París I.

Martini, Stella (2002), "Agendas policiales de los medios en la Argentina: la exclusión como un hecho natural", en: Gayol, Sandra y Gabriel Kessler (comps.), *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*, Buenos Aires, Manantial-Universidad Nacional de General Sarmiento.

Mora y Araujo, Manuel y Paula Montoya (1999), "La agenda pública argentina", *Contribuciones*, núm. 2, pp. 69-83.

Olivera, Alicia y Sofía Tiscornia (1990), *La construcción social de imágenes de guerra*, Buenos Aires, CELS.

Puex, Nathalie (2003), "Las formas de violencia en tiempos de crisis: una villa miseria del conurbano bonaerense", en: Isla, Alejandro y Daniel Míguez (coords.), *Heridas urbanas. Violencia delictiva y transformaciones sociales en los noventa*, Buenos Aires, Editorial de las Ciencias-FLACSO.

Robert, Philippe (2006), "Le sentiment d'insécurité", en: Muchielli, Laurent y Philippe Robert (eds.), *Crime et sécurité. L'état de savoirs*, París, La Découverte.

Sain, Marcelo (2002), *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

— (2008), *El Leviatán azul. Policía y política en la Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Sozzo, Máximo (ed.) (2005), *Policía, violencia y democracia. Ensayos sociológicos*, Santa Fe, UNL.

Tiscornia, Sofía (2007), "El debate político sobre el poder de policía en los años noventa. El caso Walter Bulacio", en: Isla, Alejandro, *En los márgenes de la ley. Inseguridad y violencia en el Cono Sur*, Buenos Aires, Paidós.

Vilker, Shila (2006), *Truculencia. La prensa policial entre el terrorismo de Estado y la inseguridad*, Buenos Aires, UBA-Prometeo.

6. ¿Las corporaciones o los votos?¹

María Victoria Murillo

Con la democracia se come, con la democracia se educa, con la democracia se cura, no necesitamos nada más, que nos dejen de mandonear, que nos dejen de manejar la patria financiera, que nos dejen de manejar minorías agresivas, totalitarias, inescrupulosas que por falta de votos buscan las botas para manejar al pueblo argentino.

Raúl Alfonsín, campaña electoral, 1983

Debemos ayudar a nacer al nuevo sindicato, que tendrá poderío material y económico, pero deberá tener, fundamentalmente, contenido humano. El nuevo sindicato debe organizarse de abajo hacia arriba, afirmando sus raíces en las bases y en el interior de la República.

Raúl Alfonsín, mensaje del Sr. Presidente de la Nación a la Asamblea Legislativa, 10 de diciembre de 1983

La elección de Raúl Alfonsín como presidente en 1983 marcó un punto de inflexión en la historia política argentina. La primera derrota del peronismo en elecciones competitivas indi-

¹ Agradezco las charlas con Juan Carlos Torre, Aldo Neri y Leopoldo Moreau sobre los procesos políticos aquí analizados, así como los comentarios de Sebastián Etchemendy, Roberto Gargarella, Mario Pecheny, Andrés Schipani y Juan Carlos Torre a versiones anteriores.

caba que este período democrático sería diferente a los anteriores, aun antes de los cambios internacionales que reforzarían la sustentabilidad de los gobiernos democráticos en la región. Este primer gobierno democrático se vio tironeado entre la presión de los intereses productivos organizados y las demandas de los votantes en lo que respecta a las políticas públicas. El presidente Alfonsín contrapuso la voluntad electoral (y la legitimidad que ella le otorgaba) a las presiones corporativas, pero finalmente sucumbió frente a estas últimas con concesiones tanto para el sindicalismo como para el empresariado, cuyas consecuencias macroeconómicas erosionaron el apoyo popular. Este proceso explica la continuidad de las estrategias del sindicalismo y de la normativa laboral durante los subsiguientes gobiernos democráticos. Dicha continuidad es especialmente llamativa porque en ese período la Argentina continuó sufriendo continuos cambios institucionales que resultaron en políticas públicas sumamente volátiles.²

La transición democrática de 1983 marcó una nueva etapa donde la legitimidad de los votos se transformó en un instrumento para enfrentar las presiones de los intereses organizados, cuyo juego de poder había caracterizado la dinámica política argentina desde mediados del siglo XX. Sin embargo, la incertidumbre sobre la consolidación democrática llevaría a la administración de Alfonsín a hacer concesiones a las corporaciones económicas, lo que afectaría su popularidad (fundamentalmente, a causa de los efectos macroeconómicos de esas medidas). La relación entre el sindicalismo y el gobierno ejemplifica este proceso. Dicha relación estuvo signada por la falta de lazos partidarios para canalizar la interacción entre ambas partes, por lo que la interacción estuvo marcada por los vaivenes del gobierno, que intentó tanto la confrontación como la negociación y la concesión.

Mientras tanto, el sindicalismo se dividió entre un sector "combativo" que buscaba la recuperación salarial frente a la inflación

por medio de huelgas generales recurrentes, y otro sector que manuvo una estrategia centrada en la búsqueda de recursos organizativos basados en concesiones institucionales. Estos recursos le permitirían luego, cuando enfrenten condiciones negativas en el mercado laboral—agudizadas por cambios en la normativa de contratación individual del trabajo—bajo el gobierno peronista de Carlos Menem, desarrollar una estrategia de "supervivencia organizativa" basada no sólo en concesiones institucionales, sino también en mecanismos de mercado, que he analizado en otros trabajos (Murillo, 1997; 2005).

Como la relación del sindicalismo con Alfonsín ha sido ampliamente analizada,³ este ensayo no pretende ser exhaustivo en lo que respecta a aquella, sino que busca resaltar dos fenómenos. Primero, los vaivenes de la política oficial respecto al sindicalismo y en especial su culminación en concesiones que terminan erosionando el apoyo electoral que había servido como fuente de legitimidad frente a las mismas demandas sindicales. Segundo, el modo en que algunos hitos de dicha interacción anuncian el origen de la estrategia sindical de acumulación de recursos organizativos que se desarrolla en esta etapa y continúa en períodos subsiguientes.

Por un lado, la estrategia gubernamental comienza con la confrontación apoyada en la legitimidad de los votos; luego, empujada por la conflictividad laboral, se mueve hacia concesiones que erosionan la política macroeconómica y por ende afectan el apoyo electoral al gobierno. Por el otro lado, en el sindicalismo la confrontación convive con una estrategia de búsqueda de concesiones institucionales para obtener recursos organizativos que le permitirán capear situaciones económicas desfavorables que debilitaban sus recursos industriales y compensar la falta de recursos políticos cuando pierden acceso al Estado. Las concesiones institucionales obtenidas durante el gobierno de Alfonsín facilitaron

2 Levitsky y Murillo (2007) discuten la debilidad institucional argentina, y Spiller y Tommasi (2007), la volatilidad de las políticas públicas en el período democrático iniciado en 1983.

3 Merecen destacarse los análisis de Caudio y Thompson (1990), Arguete (2006), Fraga (1991) y Senén González y Bosser (1993), entre otros.

la estrategia sindical de acumulación de recursos organizativos que se profundizaría durante la presidencia de Carlos Menem (Murillo, 1997) y que, según Etchemendy y Collier (2007), explicarían el resurgimiento del sindicalismo argentino durante la administración del presidente Kirchner, cuando las mejores condiciones del mercado laboral le permiten maximizar el uso de los recursos acumulados en gobiernos anteriores.

EL FRACASO DE LA ESTRATEGIA RADICAL DE CONFRONTACIÓN: LA LEY DE REORDENAMIENTO SINDICAL

Si la denuncia que había hecho Alfonsín del pacto sindical-militar durante la campaña electoral había generado desconfianza en el sindicalismo, la política oficial de confrontación que inauguraría a poco de asumir la presidencia confirmaría las peores sospechas sindicales. La estrategia de enfrentamiento con el sindicalismo que caracterizó la primera parte del gobierno radical señalaría la voluntad de Alfonsín de imponer el peso de la legitimidad de sus votos a las corporaciones que tradicionalmente habían sido claves en la política argentina. La fuerza con la que establece esa voluntad se expresa en sus primeras decisiones. Los decretos que llevan a juicio a las cúpulas del ERP y Montoneros y a las tres Juntas Militares se expiden a sólo cinco días de su asunción (con el proyecto de ley que declara nula la autoamnistía de los militares); al día siguiente se presenta el proyecto de Ley de Reordenamiento Sindical, más conocida como Ley Mucci porque su autor era el ministro de Trabajo Antonio Mucci. Este proyecto formaba parte de una estrategia de confrontación definida por políticos radicales, como Germán López, que habían sido marcados por la experiencia de conflictividad sindical que debilitó al gobierno de Arturo Ulla y aceleró su fin.

La Ley Mucci buscaba la democratización de los sindicatos, pero imponía que el Ministerio de Trabajo controlase el proceso electoral, en lugar de que lo hiciesen las comisiones directivas existentes en ese momento. Además, limitaba la discrecionalidad

del financiamiento sindical.⁴ El mensaje presidencial que acompañó al proyecto era claro en señalar la tensión entre la lógica electoral y la corporativa, mientras que pretendía imponer el peso de la democracia a los sindicatos. Alfonsín decía

La República se democratizó; en lo sindical, no. Es, ésta, una situación que requiere urgente solución: los sindicatos deben ser normalizados democráticamente con la mayor rapidez, pues para que un Estado moderno, un Estado de derecho sea plenamente democrático, sus trabajadores deben contar con un aparato sindical igualmente democrático, fuerte, de representación indiscutible. (Mensaje del Poder Ejecutivo Nacional acompañando el proyecto de Ley de Reordenamiento Sindical, Buenos Aires, 16 de diciembre de 1983)

Aunque el sindicalismo peronista estaba dividido en función de la posición de sus dirigentes frente a la dictadura militar, inició inmediatamente un proceso de reunificación ante lo que percibió como una agresión por parte del radicalismo.⁵ Según el dirigente radical Juan Manuel Casella, quien reemplazó a Mucci como ministro de Trabajo, es la amenaza de la Ley Mucci lo que aglutina al dividido sindicalismo peronista. Dice en una entrevista:

4 El proyecto de ley fijaba la representación de minorías que obtuviesen el 25% de los votos; obligaba al voto directo, obligatorio y secreto; suspendía el requisito de antigüedad para ser candidato para las primeras elecciones y determinaba mandatos con un duración máxima de tres años y una sola posibilidad de reelección inmediata (Senén González y Bosoci, 1993).

5 En una entrevista, el dirigente de Luz y Fuerza Carlos Alderete (s/f), quien sería más tarde ministro de Trabajo de Alfonsín, señala la percepción negativa que generó la Ley Mucci en el movimiento sindical para el cual esta ley era parte de un proyecto que buscaba fortalecer la presencia del radicalismo en el movimiento obrero a expensas de los dirigentes de origen peronista.

Me parece que los errores que cometimos en la apreciación de la capacidad de maniobra que aún tenía el sindicalismo hicieron que provocáramos indirectamente el fortalecimiento del polo sindical, porque encontraron un factor de aglutinamiento, definieron un enemigo y tuvieron muy claro cuál era el objetivo. Antes de eso estaban dispersos, peleados entre ellos, no tenían objetivos claros... (En Senén González y Bosoer, 1993: 40)

Al unificarse, la dirigencia sindical priorizó su supervivencia al frente de los sindicatos, aun en un contexto de crisis económica donde el gobierno regulaba los salarios por decreto. La Central General de Trabajadores (CGT) unificada organizó una movilización que convocaría entre 6000 y 15.000 personas el 10 de febrero de 1984, cuando la Cámara de Diputados comenzó el tratamiento de la ley (Gaudio y Thompson, 1990). Si bien su convocatoria tuvo un éxito limitado, fueron más influyentes sus lazos con la Comisión de Trabajo, al definir una estrategia legislativa que continuaría durante el gobierno de Menem, como han descripto Etchemendy y Palermo (1998). Si bien el radicalismo impuso cómodamente su mayoría en la Cámara Baja, en la Cámara Alta el Senador Oraldo Britos logró que el tratamiento del proyecto se limitara a la Comisión de Trabajo que él presidía. El oficialismo daba por descontados los votos de los partidos provinciales. Tal vez por ello, los funcionarios del Ministerio de Trabajo se resistieron a hacer concesiones frente a dos infructuosos intentos de los senadores de dichos partidos por negociar posiciones entre el peronismo y el gobierno. En consecuencia y, ante la sorpresa del radicalismo, el senador Britos supo obtener el voto clave del senador Elías Sapag del Movimiento Popular Neuquino. Fue éste el voto que liquidó al proyecto.⁶

6 Esta es la versión de Gaudio y Thompson (1990) y confirmada en entrevista personal con Leopoldo Moreau (Buenos Aires, 20 de julio de 2009). Según este último, esta derrota legislativa debilitó internamente al grupo del gobierno que fue culpado por ella y le otorgó mayor influencia a la Junta Coordinadora, como parece confirmar la designación de uno de sus dirigentes, Juan Manuel Casella, como sucesor de Mucci en el Ministerio de Trabajo.

Esta experiencia enseñó al oficialismo la necesidad de negociar en el Congreso (y los partidos provinciales se beneficiaron consecuentemente). Tanto Alfonsín como sus sucesores se apoyaron en la negociación o recurrieron a los decretos, pero no volvieron a tratar de imponer un proyecto al legislativo –hasta el año 2008, cuando el proyecto que convertía en ley la Resolución 125 se encontraría con una similar sorpresa legislativa en el Senado–.⁷

La victoria legislativa del sindicalismo peronista –pese al poco interés de sus bases en el proyecto de ley– le ayudaría a sobrellevar el desprestigio generado por la derrota electoral de 1983 y a establecer una estrategia de defensa y acumulación de beneficios institucionales, como el monopolio de la representación y la negociación de cuotas sindicales por representación para los no miembros, que dependen de la legislación y no del mercado de trabajo. A esta victoria inicial se sumarían subsecuentes concesionalismo accedió a estas concesiones a fin de garantizar la paz social frente a una gran conflictividad laboral azuzada por la falta de lazos partidarios entre el sindicalismo y el gobierno. Al sindicalismo, dichas concesiones le servirían para mostrar su capacidad de obtener recursos organizativos que compensarían su dificultad para mantener el poder adquisitivo del salario en un contexto inflacionario.

7 La Resolución 125 del 11 de marzo de 2008 establecía para el agro un sistema de retenciones móviles atado a la evolución de los precios de los granos. Los productores respondieron con un paro agropecuario de 129 días que llevó al gobierno a enviar un proyecto de ley pidiendo su sanción por el Congreso. En el Senado, la votación fue decimipada por el voto negativo del vicepresidente de la Nación y presidente del Senado Julio Cobos.

EL CAMBIO DE ESTRATEGIA GUBERNAMENTAL: DE LA CONFRONTACIÓN A LA CONCERTACIÓN

Tras el fracaso de la estrategia de confrontación con el sindicalismo peronista y dado que la política económica exigía que el Estado controlara salarios y precios, el gobierno de Alfonsín evolucionó paulatinamente hacia una estrategia concertacionista en su relación con los sindicatos.⁸ Esta estrategia intentó primero salvar los restos de la política expansiva del ministro de Economía Bernardo Grinspun y, tras su reemplazo a principios de 1985 por Juan V. Sourrouille, de perfil más tecnocrático, buscó consensuar el nuevo programa económico denominado Plan Austral. El Plan Austral demostraba el reconocimiento de Alfonsín de los límites externos —comienza simultáneamente el proceso de renegociación de la deuda externa— tanto como de los impuestos por las corporaciones económicas que no compartían su premisa de que la política subordinaba a la economía en función del objetivo estratégico de consolidar la transición democrática. Por ende, el grupo técnico que llevó adelante el Plan Austral experimentaría tensiones con el partido al incluir en su razonamiento estratégico no solamente las preferencias partidarias, sino también las de actores externos e internos que limitaban su accionar (Heredia, 2006).

El Plan Austral —presentado en Plaza de Mayo por Alfonsín con una invocación a “postergar justas reivindicaciones” y asumir las exigencias de “una economía de guerra”— era un programa económico heterodoxo que creaba una nueva moneda, establecía controles de precios (incluido el del dólar) y salarios, así como un novedoso sistema destinado a romper las expectativas inflacionarias. Este programa, cuyo financiamiento estaba fuertemente apoyado en las retenciones agrarias, también aceptaba la necesidad

8 Según el ex secretario de Trabajo Armando Caro Figueroa (2005), el gobierno negoció a nivel individual con los sindicatos desde la gestión de Casella. Esas negociaciones incluyeron que directivas designadas por los sindicatos tomaran el control de las obras sociales siempre y cuando algunos sindicalistas aliados al gobierno fueran incluidos en las comisiones directivas.

de atacar al déficit fiscal, atender compromisos externos y promover la expansión de los sectores dinámicos de la economía (Dammill y Frenkel, 1993). En el terreno laboral se movería hacia la implementación de bandas salariales para la negociación colectiva y no pasada, en la que históricamente se había basado la estrategia de “recuperación salarial” del sindicalismo (Caro Figueroa, 2005). El programa económico se mantuvo casi hasta el final del gobierno de Alfonsín con modificaciones que acentuaban la reforma del Estado y las empresas públicas, así como la apertura comercial, mientras se recalibraban los topes salariales y de precios (incluido el del tipo de cambio). El programa fue rebautizado sucesivamente como Australito y Primavera.

En respuesta a la nueva política del gobierno, el sector hegemónico de la CGT, vinculado al peronismo renovador, mantuvo la confrontación como estrategia por dos vías: la de los conflictos sindicales, que incluyeron 14 huelgas generales contra la política económica, y el aprovechamiento de los espacios de concertación para aunar críticas a la política económica junto a los sectores empresarios.⁹ Saúl Ubaldini, que representaba a los sectores más “combativos”, encabezaría los paros nacionales que atacaban la política económica de Alfonsín al llegar a la secretaría general de la CGT. Si bien estas medidas de fuerza buscaban la recuperación del salario frente a la erosión inflacionaria, no fueron muy efectivas en ese sentido (más allá de una inicial recuperación salarial con la política expansiva de Grinspun). De hecho, hacia el final del período la alta inflación haría imposible tanto la negociación colectiva como la indexación automática frente a la velocidad de los remarcadores de precios.

Insólitamente, el sindicalismo complementó esta estrategia combativa con una política de alianzas con el empresariado, pese

9 En este volumen, el capítulo de Gerardo Aboy Carles, “Saúl Alfonsín y la fundación de la ‘segunda república’”, provee un análisis del peronismo renovador que surge como resultado de la derrota electoral de este partido en 1983.

a la diferencia de intereses entre ambos sectores. En 1984 (el año de la primera huelga general), y a instancias de la CGT, se inauguran las conversaciones entre la central sindical y algunas corporaciones empresarias como la UIA (Unión Industrial Argentina) y la SRA (Sociedad Rural Argentina). Estas organizaciones se unificaban en su oposición a la política económica, pero tenían intereses contrapuestos: las corporaciones agrarias atacaban las retenciones a las exportaciones; las industriales, los controles de precios; y la CGT, los techos salariales, mientras que reclamaba el control de las obras sociales, que era la principal fuente de financiamiento sindical.

El intento de Alfonsín por convocar a una concertación social para controlar las variables macroeconómicas facilitaba la construcción de estos espacios de oposición y llevaría a la organización del Grupo de los 11 en 1985. El Grupo de los 11 reunía a la CGT, la Unión Industrial Argentina (UIA), la Sociedad Rural Argentina (SRA), la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME), las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), la Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA), la Confederación Intercooperativa Agropecuaria (Coninagro), la Cámara Argentina de Comercio (CAAC), la Unión de Entidades Comerciales de Argentina (UDECA), la Cámara de la Construcción y la Confederación del Comercio, la Industria y la Construcción. Sus demandas se cristalizaron en la "Propuesta de los 20 puntos" que reclamaba la reducción del déficit fiscal, un tipo de cambio alto, la eliminación de las retenciones, el derecho sindical a administrar las obras sociales y crecimiento económico acompañado de mayor empleo y salario real. Esta coalición dispar mostraba la capacidad de estas organizaciones de unificarse contra la política económica del gobierno radical más que un objetivo común, y por ello su estrategia conjunta terminará disolviéndose por el peso de sus propias contradicciones.¹⁰

10 Especialmente conflictivas eran las demandas del sindicalismo por aumentos del salario real y las de los empresarios de aceptar sólo aumentos que pudieran ser trasladados a precios o sujetos a subas de productividad, así como la demanda sindical por el control de las obras sociales y el apoyo de la UIA a pasar las obras sociales al sector

Un sector sindical más dialoguista, conformado por grandes sindicatos y vinculado a la ortodoxia peronista y a empresas públicas o sectores dependientes de contratos del Estado, se iría separando de la estrategia de confrontación de la CGT y conformaría el Grupo de los 15, que buscaría canales independientes de negociación con el gobierno. Este sector intentó un diálogo que incluía a los sectores empresarios más concentrados, encabezados por los denominados "Capitanes de la Industria", y al gobierno. Su oportunidad se presentó a principios de 1987 frente una conjunción de circunstancias: Alfonsín respondía a un rebrote inflacionario con más congelamientos y una minidevaluación, aparecía el fantasma de una intencional golpista, y sectores del radicalismo buscaban constituir un tercer movimiento reelección del Presidente. El pacto con los sindicatos del Grupo de los 15, que por su vinculación con el peronismo ortodoxo habían perdido poder en el partido ante el auge de la renovación peronista, fue gestado por el ministro del Interior, Enrique Nojarriar, tras presentar demandas sectoriales y restar poder a la estrategia de confrontación ubaldinista. Al mismo tiempo, el gobierno buscaba debilitar al Movimiento Renovador Peronista liderado por Antonio Cafiero —de creciente popularidad electoral— y esperaba encontrar aliados sindicales frente a potenciales conflictos con los militares.¹¹

privado y permitir a los trabajadores escoger su afiliación (Arguente, 2006: 432).

11 Mientras que Caudío y Thompson (1990) enfatizan los condicionamientos económicos, Leopoldo Moreau (entrevista personal, julio 2009) hace hincapié en los riesgos de una rebelión militar y su alianza con el sindicalismo para explicar la convocatoria al Grupo de los 15. Por su parte, Armando Caro Figueroa (2005) enfatiza los objetivos electorales en la explicación del pacto ya que, al igual que Caudío y Thompson (1990: 176), nota que la CGT no firmó el Acta de Compromiso Democrático celebrada en respuesta al levantamiento de Semana Santa de 1987 hasta el último día de la rebelión.

El Grupo de los 15 respondió a la convocatoria y aceptó el ofrecimiento gubernamental del Ministerio del Trabajo a Carlos Alderete, en un pacto donde no se le pedía a cambio más que participación. De acuerdo a Caro Figueroa (2005), el acuerdo con el Grupo de los 15 tuvo tres puntos: 1) no cantarían la marcha peronista en el Salón Blanco durante la asunción de Alderete, 2) apoyarían al gobierno en caso de golpe militar, y 3) defenderían el Plan Austral. Sin embargo, Caro Figueroa señala luego que cantaron la marcha, que ante la rebelión militar de Semana Santa Carlos Alderete no pudo ser encontrado para la reunión de gabinete de emergencia, y que como ministro de Trabajo declaró que el ministro de Economía era el enemigo estructural de la clase obrera.

Para Carlos Alderete, los objetivos de sumarse al gobierno radical estaban vinculados a la acumulación de recursos organizativos para el sindicalismo y a la recuperación del poder de compra del salario (s/f, en Red de Archivos Orales de la Argentina Contemporánea). Si bien Alfonsín logró dividir al sindicalismo peronista, esta jugada generaría un frente de batalla dentro del mismo gobierno, ya que el nuevo Ministerio de Trabajo sirvió como oposición al programa económico con políticas como la homologación de aumentos salariales en los sectores mejor posicionados de la economía, más allá de las bandas salariales establecidas por Economía.¹²

Para el gobierno, los aumentos salariales en los sectores más dinámicos y en el sector público tuvieron un costo inflacionario, cuyas consecuencias contribuyeron a la erosión del apoyo electoral del radicalismo. Este impacto puede haber estado magnificado por el efecto simbólico de darles el Ministerio de Trabajo (y otorgar concesiones en la legislación de salud y trabajo, como se analiza

más adelante) a aquellos sindicalistas ortodoxos a quienes Alfonsín había acusado de haber pactado con los militares para llegar a la presidencia, especialmente, dadas subsecuentes concesiones a los industriales y dada la percepción de la Ley de Obediencia Debida como respuesta al levantamiento militar de Semana Santa. Es decir, la política de concesiones corporativas erosionó el apoyo electoral y, por ende, la capacidad de Alfonsín de contraponer la legitimidad de los votos a las demandas de las corporaciones.

LAS CONCESIONES Y SUS CONSECUENCIAS: LA BÚSQUEDA SINDICAL DE RECURSOS ORGANIZATIVOS

Más allá de la estrategia salarial, la gestión de Alderete fue clave para la acumulación sindical de recursos organizativos, incluida la aprobación de leyes laborales de negociación colectiva y organizaciones sindicales que la dictadura militar había derogado (Alderete, s/f; Torre, 1990). La estrategia sindical de acumulación de recursos organizativos se centró en recuperar el control de las obras sociales sindicales (que eran su base de sustentación económica) y en obtener una legislación laboral que asegurara la autonomía de la dirigencia sindical sobre sus organizaciones, así como en la negociación colectiva. Su capacidad para obtener estos objetivos arrasaría con la reforma sanitaria que incluía un seguro nacional de salud motorizada por el ministro Aldo Neri y con el proyecto de reforma laboral impulsada por el secretario de Trabajo Armando Caro Figueroa.

Los sindicatos fueron la principal oposición al proyecto del ministro de Salud Aldo Neri de establecer un seguro nacional de salud que subordinase las obras sociales sindicales a un sistema unificado. Dicho proyecto limitaba el control que tenían los sindicatos de las obras sociales (al separar las directivas de éstas y las de los sindicatos y establecer la elección de dichas dirigencias en forma directa por los afiliados), reducía la discrecionalidad sobre los fondos de aquéllas, e imponía un criterio de redistribu-

¹² Alderete avaló más de 70 acuerdos que sobrepasaron el tope salarial impuesto por Economía (Gaudio y Thompson, 1990: 181). Ver las reflexiones de Juan Carlos Torre (s/f) sobre las contradicciones de política salarial entre ambos ministros que generó el nombramiento de Alderete.

ción entre actividades que se contraponía a la lógica de redistribución al interior de la industria que prevalecía entre los sindicatos (Mera, 1988).¹³ El sindicalismo fue la principal fuente de oposición al proyecto y su resistencia lo frenó paulatinamente hasta que, durante la gestión de Alderete como ministro, el gobierno concede una ley para volver al control sindical de las obras sociales establecido por la Ley 18 610 del gobierno del general Onganía, aunque aumentaba el porcentaje de aportes al sistema. Este proyecto sería aprobado en la Cámara Alta durante la gestión de Alderete (y como ley, poco después) y obligaría a sacar otra ley referente de seguro de salud que excluía a las obras sociales.

Asimismo, el ministro de Trabajo Carlos Alderete fue clave para impulsar la sanción de las leyes laborales que el sindicalismo venía reclamando desde el comienzo del gobierno radical y para la terminación del proyecto de reforma laboral iniciado por el anterior ministro de Trabajo.¹⁴ Las leyes laborales que impulsó Alderete incluyeron la Ley de Asociaciones Profesionales 23 852 y la Ley 23 545 de Convenciones Colectivas. Estas leyes definían la organización sindical nacional, por rama de actividad, con fuertes prerrogativas para la dirigencia nacional sobre las comisiones locales y comisiones internas, así como monopolios de representación que incluían el derecho a negociar con los empleadores cuotas extraordinarias aplicables a todos los trabajadores de la actividad beneficiados por la negociación colectiva, y la recolección de cuotas sindicales retenidas de los salarios. Así

13 El proyecto de la CGT solo asignaba el 10% de los recursos al Fondo Solidario de Redistribución y parte de la negociación del proyecto entre sindicatos y gobierno fue sobre el porcentaje que se asignaría a dicho fondo (Mera, 1988).

14 En agosto de 1986, el entonces ministro de Trabajo Héctor Barionuevo envía al Congreso cuatro proyectos de reforma laboral: el del fondo de garantía de créditos laborales, el de la participación de los trabajadores en las empresas del Estado, el de la participación informativa y de consulta, y el de negociación colectiva, que serían rechazados por "socialdemócratas" por el secretario general de la CGT Saúl Ubaldini (Senén González y Bosser, 1993). Los proyectos son retirados por el ministro de Trabajo Carlos Alderete.

mismo, Alderete impulsó la Ley 23 544 que extendió el derecho de la negociación colectiva a los trabajadores del Estado (que se reglamentaría recién durante la presidencia de Menem) y la ley patrimonial de la CGT, por la que el Estado se hacía cargo de sus deudas. También en 1988 asumieron directores sindicales en empresas del Estado, como YPF, ELMA, SEGBA e YCF, en función de un decreto de 1987 firmado por el ministro Alderete. Si bien estas leyes fueron presentadas por el Ejecutivo durante la gestión de Alderete, encontraron resistencia en el bloque radical de Diputados (apoyado en esta oportunidad por las organizaciones empresarias), ante el pedido de los diputados sindicales peronistas Diego Ibáñez y Jorge Triaca de que se trataran sobre tablas. Su aprobación legislativa, sin embargo, ocurrió después de la derrota electoral del radicalismo en las elecciones legislativas de 1987, que llevó a la renuncia de Alderete y a su reemplazo por Ideler Tonelli.

El éxito de esta estrategia de acumulación de recursos organizativos se explica porque los beneficios ganados se concentran en el sindicalismo (por ejemplo, financiamiento a través de obras sociales, poder en la negociación colectiva), mientras que los costos no son percibidos fácilmente por la opinión pública. Es decir, estos recursos eran caros al sindicalismo porque concentraban su efecto en dichas organizaciones y sus miembros, pero constituían una concesión sencilla de otorgar para el gobierno en función de su menor visibilidad pública y, por tanto, su menor costo electoral para el objetivo estratégico de consolidar la transición democrática. Esta combinación permite a los sindicatos concentrar sus mayores esfuerzos en esta área, ya que en ella es más posible obtener concesiones, y sus beneficios no son compartidos con otros sectores (Murillo y Schrank, 2005; 2008).

La priorización de los objetivos organizativos por parte del sindicalismo explican no solamente la unificación peronista frente a la amenaza de la Ley Mucci, sino también su posterior unificación en 1991 frente al proyecto para abrir la competencia a las obras sociales (la CGT se había dividido nuevamente en función de su reacción frente a las políticas económicas del presidente Menem).

En consecuencia, la estrategia del sindicalismo —marcada por su interacción inicial con el gobierno radical en función de la Ley Mucci— explica la supervivencia de la institucionalidad laboral pese a la volatilidad que caracterizó a la Argentina desde 1983. Para el gobierno radical, los recursos organizativos eran los más fáciles de conceder por su menor costo frente a votantes más pre-ocupados por la inflación y la imagen de las huelgas generales que por la organización de las obras sociales o la interna sindical. Sin embargo, estos recursos fueron los de mayor importancia para el sindicalismo, no sólo porque sus organizaciones concentran los beneficios, sino también porque son recursos institucionales de menor sensibilidad frente a los cambios del mercado laboral. Esta estrategia sindical se profundizó durante el gobierno de Menem, en un contexto de debilidad del mercado laboral: estos mismos sindicatos lograron concesiones organizativas en el proceso de privatizaciones, participación en el nuevo sistema de pensiones y de accidentes de trabajo (Murillo, 1997; Etchemendy, 2009). Desde el fracaso de la estrategia radical, el sindicalismo se concentró en obtener esta clase de recursos, tanto con el mismo gobierno radical o con el peronista que le sucedería, aunque el intercambio de concesiones fuera en un caso por paz social y en el otro, por cooperación.

CONCLUSIÓN: LA POLÍTICA PÚBLICA, ENTRE LAS CORPORACIONES Y LOS VOTOS

Durante el gobierno de Alfonsín, la falta de lazos partidarios entre el sindicalismo y el gobierno azuzó la confrontación sindical expresada por medio de la huelga general, mientras que el radicalismo estuvo marcado por su miedo al impacto de dicha conflictividad en la gobernabilidad democrática. En esa relación, y también en la interacción con otros intereses económicos, fue clave el sustento electoral del gobierno. Los votos fueron el apoyo crucial de Alfonsín en sus múltiples cruzadas, y especialmente en su objetivo de consolidar la transición democrática.

Alfonsín supo darle una mayoría electoral a la UCR y mantuvo el apoyo electoral en las elecciones legislativas de 1985 gracias al éxito inicial del Plan Austral para contener la inflación. Además, se apoyó en ese capital político para justificar su interacción con las corporaciones. Sin embargo, las debilidades de la política económica para controlar la inflación (acentuadas por las concesiones mencionadas a las corporaciones económicas), así como su impacto sobre la capacidad de consumo, afectarían la popularidad del partido gobernante. Al perder su principal apoyo en la las urnas, Alfonsín perdió su principal escudo contra las presiones de los intereses económicos organizados. Si bien las demandas sindicales no tenían tanta visibilidad para los votantes, sus consecuencias inflacionarias sí las tuvieron. Las consecuencias inflacionarias provocaron un traspaso anticipado del poder: si bien Alfonsín fue el primer presidente en la historia argentina elegido democráticamente que traspasaba el poder a un presidente de otro partido también elegido democráticamente, este acto de consolidación democrática fue empañado por la crisis hiperinflacionaria que experimentaba la Argentina.

Quiero terminar este ensayo enfatizando dos legados de esta interacción entre el gobierno y los sindicatos en este primer gobierno del nuevo período democrático. Primero, tras el primer gobierno de Alfonsín, el sindicalismo continuó concentrándose en acumular recursos organizativos y en defender la legislación laboral, especialmente aquella cuyos efectos se concentraban más en las organizaciones sindicales. La "revolución menemista" no generó cambios dramáticos en las relaciones colectivas del trabajo, por lo que se mantendrían, por ejemplo, los monopolios de representación, la capacidad de negociar cuotas por no afiliados, y el control del proceso electoral, pese a la transformación de la Ley de Contratación Laboral a nivel individual. Incluso, hacia el final de su mandato, Menem sanciona una reforma que reforzaba el poder de las dirigencias sindicales en la negociación colectiva. En la presidencia de De la Rúa, se intentaría evitar la suerte de Alfonsín con un esquema de intercambio legislativo para obtener la aprobación de una reforma laboral resistida por el sindicalismo

la célebre "Banelco",¹⁵ cuyas consecuencias llevarían a la renuncia del vicepresidente y, eventualmente, al derrumbe del gobierno. Según Etchemendy y Collier (2007), la acumulación de recursos organizativos fue clave para explicar el renacer del poder sindical durante el gobierno de Kirchner. Sin embargo, esta estrategia sindical que facilitó la supervivencia de sus organizaciones no impidió que la base sindical se redujera a un sector formal que representa menos de la mitad de la fuerza de trabajo. Los dirigentes sindicales son los mismos, sus estrategias se mantienen, pero los asalariados formales han disminuido. Es decir, la continuidad de las estrategias sindicales y la normatividad de las relaciones laborales del trabajo esconden importantes modificaciones en cuanto a su capacidad de representación social y económica.¹⁶

En lo que se refiere al segundo de estos legados, Alfonsín contrapuso la legitimidad electoral a la corporación sindical, pero finalmente sucumbió frente a las presiones de ésta porque no pudo reconocer que la Argentina que él había inaugurado era diferente de la Argentina en la que había aprendido el juego político. La política argentina ya no era principalmente un juego de grupos de poder peleando por el Estado, como en el clásico artículo de Guillermo O'Donnell "Estado y alianzas en la Argentina", sino que se transformó en un inestable juego político signado por la incertidumbre del apoyo popular. Los votos, sin embargo, son más volátiles que las presiones corporativas. La volatilidad electoral (acenuada desde 2001) puede explicarse por percepciones sobre el desempeño de la gestión o porque dichas percepciones

15 El ministro de Trabajo de De la Rúa, Alberto Flamarique, fue acusado de comprar votos en el Senado para obtener la aprobación de establecer por medio de una ley Banelco que habilitaba a reeditar efectivo. La denuncia de este intercambio provocó la renuncia del vicepresidente y la crisis de un gobierno cuya campaña electoral había denunciado fuertemente la corrupción de su antecesor.

16 Un fallo de la Suprema Corte de 2008 cuestiona los monopolios legales de representación colectiva, pero al momento de escribir este artículo aún el Ministerio de Trabajo no ha otorgado la representación en negociación colectiva a organizaciones sindicales alternativas.

guían a punteros que siguen estratégicamente a un electorado cuyos caprichos definen el acceso a los recursos necesarios para mantener sus redes. Cualquiera sea el origen de las preferencias tienen los votos.

BIBLIOGRAFÍA

- Alderete, Carlos (s/f), Red de Archivos Orales de la Argentina Contemporánea, disponible en <<http://www.archivooral.org>>.
- Arguete, Eugenia (2006), "Lucha política y conflicto de clases en la postdictadura. Límites a la constitución de alianzas policlásticas durante la administración Alfonsín", en: Pucciarelli, Alfredo (coord.), *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Caro Figueroa, Armando (2005), Red de Archivos Orales de la Argentina Contemporánea, 28 de junio y 7 de julio, disponible en <<http://www.archivooral.org>>.
- Danill, Mario y Roberto Frenkel (1993), "Restauración democrática y política económica", en: Morales, Juan Antonio y Gary McMahon (eds.), *La política económica en la transición a la democracia. Lecciones de Argentina, Bolivia, Chile, Uruguay, Santiago de Chile, CIEPLAN*.
- Etchemendy, Sebastián (2009), "Models of Economic Liberalization: Regime, Power and Compensation in Ibero-America", inédito, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella.
- y Vicente Palermo (1998), "Conflicto y concertación. Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-95)", *Desarrollo Económico*, vol. 37, núm. 148, pp. 559-590.

- y Ruth Collier (2007), "Down but not Out: Union Resurgence and Segmented Neocorporatism in Argentina (2003-2007)", *Politics and Society*, vol. 35, núm. 3, pp. 363-401.
- Fraga, Rosendo (1991), *La cuestión sindical*, Buenos Aires, Centro de Estudios para la Nueva Mayoría.
- Gaudio, Ricardo y Andrés Thompson (1990), *Sindicalismo peronista/gobierno radical. Los años de Alfonsín*, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert & Folios Ediciones.
- Hereidia, Mariana (2006), "La demarcación de la frontera entre economía y política en democracia. Actores y controversias en torno a la política de Alfonsín", en: Pucciarelli, Alfredo (coord.), *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Levitsky, Steven y María Victoria Murillo (2007), "Teorías sobre instituciones débiles. Lecciones del caso argentino", en: Emiliorzi, Sergio, Mario Pecheny y Martín Unzué (comps.), *La dinámica de la democracia: representación, instituciones y ciudadanía en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo.
- Mera, Jorge (1988), *Política de Salud en la Argentina*, Buenos Aires, Hachette.
- Murillo, María Victoria (1997), "La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem", *Desarrollo Económico*, año 37, núm. 147, pp. 419-446.
- (2005), *Sindicalismo, coaliciones partidarias y reformas de mercado en América Latina*, Madrid, Siglo XXI.
- y Andrew Schrank (2005), "With a Little Help from my Friends: External and Domestic Allies and Labor Rights in Latin America", *Comparative Political Studies*, vol. 38, núm. 8, pp. 971-999.
- (2008), "Labor Unions in the Policymaking Process in Latin America", en: Stein, Ernesto y Mariano Tommasi (eds.), *How*

- Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, Nueva York, Inter-American Development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies at Harvard University.
- Senén González, Santiago y Fabián Bosser (1993), *La trama gremial 1983-1989: crónica y testimonios*, Buenos Aires, Corregidor.
- Spiller, Pablo y Mariano Tommasi (2007), *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Torre, Juan Carlos (1990), "Transición democrática y emergencia económica. El gobierno de la economía bajo la presidencia de Alfonsín", inédito.