

**Título: Reformas del Estado en Argentina: el rol de los Sindicatos.**

Title: State Reforms in Argentina: the role of the Labor Unions.

Autor: Lic. Francisco Viale Linares.

Carreras: Lic. en Relaciones Internacionales y Lic. en Ciencia Política.

E-mail: franviale@gmail.com

**Resumen.**

Este trabajo abarca, desde la asunción presidencial de Menem en 1989 hasta el año 1994, y en el mismo se busca explicar cómo fue posible que su gobierno implementara las reformas del Estado de primera generación sin despertar el rechazo de los sindicatos. Entendemos que aquello fue posible, entre otras cosas, gracias a su redefinición de la relación del peronismo con los sindicatos, a la amenaza de quitarle la personería jurídica a los que se opongan a sus políticas, o de investigar a los líderes sindicales por enriquecimiento ilícito, a la compra de voluntades con puestos políticos o lugares en las listas sábana, a las eximiciones de deuda que les otorgaba a los sindicatos colaboradores y a las oportunidades que les brindaba de hacer nuevos negocios (en obras sociales, mutuales y en la participación en las AFJP o como micro accionistas de las empresas privatizadas). Además, desarticuló las alianzas reales o potenciales entre distintos gremios y sindicatos. Por su parte, el fin de la Guerra Fría y el auge del Consenso de Washington le facilitaron al gobierno argumentos para sostener las reformas neoliberales y legitimidad internacional por parte de los Organismos Multilaterales de Crédito y de los países centrales (principalmente EE.UU). El resultado fue un exitoso plan de reformas en un tiempo muy breve, y el apoyo de la mayoría de los grupos sindicales a la candidatura del Presidente Menem para ser reelecto.

## **Abstract.**

This work analyses the presidency of Carlos Menem from 1989 to 1994, explaining how his government was able to introduce the State reforms of the first generation, without the opposition of labor unions. This was possible thanks to the redefinition of the relationship between the Peronist Party and the labor unions, to the threatens to remove their legal status to those labor unions opposed to the policies of their government or to investigate for illegal enrichment to its leaders, to the buying of political will with the offering of public jobs or places in the candidate lists of the elections, to the exemption of debts to the cooperating labor unions and the offering of opportunities for new business (in the reform of the health and the pension system, or as shareholders of the newly-privatized State companies). Furthermore, this government dismantled the potential and existent alliances between the different labor unions. On the other hand, the end of the Cold War and the Washington Consensus gave this government the ideological arguments to support the neoliberal reforms and international legitimacy from the Multilateral Credit Organizations. and the northern countries (especially the USA). The result was a successful reform plan in a short period of time, and the support of the majority of the labor unions to the candidacy of President Menem to the reelection.

## **Palabras Clave.**

Menem - Reformas del Estado – Primera Generación – Sindicatos – Gremios – Consenso de Washington – Organismos Multilaterales de Crédito.

## **Key Words.**

Menem - State Reforms – First Generation – Labor Unions – Washington Consensus – Multilateral Credit Organizations.

## **Introducción.**

Durante el presente texto encontrará parte de los contenidos abordados y los resultados obtenidos en una investigación de un año de duración, iniciada en agosto de 2007, en el marco del Seminario Final de las Lic. en Ciencia Política y en Relaciones Internacionales de la Universidad Empresarial Siglo 21.

Aquí será analizado el contexto en el cual el presidente argentino Carlos Saúl Menem pudo llevar a cabo toda una serie de reformas del Estado de primera generación que afectaron directamente a los sectores trabajadores, sin que por ello reaccionaran en su contra los diferentes gremios y sindicatos del país. En particular, lo que aquí nos ocupa es explicar cómo hizo Menem para que estos actores se mantuvieran fuera de la arena de lucha política (especialmente si tenemos en cuenta el activo y crítico papel que desempeñaron durante la presidencia anterior, la del Dr. Raúl Ricardo Alfonsín) cuando los intereses de los sectores trabajadores a los que representaban eran puestos en peligro e incluso afectados de modo directo y explícito.

Para ello, analizaremos en primera instancia el contexto histórico en el que llevaron a cabo estas reformas del Estado, caracterizadas por privatizaciones de las empresas públicas, tercerizaciones, publicitaciones, descentralización, etc. Luego, será abordado el rol de los sindicatos respecto de las políticas reformistas y, más específicamente, los mecanismos de captación, coerción y fragmentación que impulsó exitosamente el gobierno nacional sobre los primeros. Sin embargo, resulta necesario antes explicitar los aspectos metodológicos empleados y aclarar qué se entiende por reformas del Estado y exponer sus clasificaciones.

### **Aproximación Conceptual.**

Antes que nada, es necesario definir qué se entiende por reformas del Estado de primera generación. Existen diversas clasificaciones de las reformas del Estado, pero la más utilizada es la que las distingue en generaciones. Para ello se empleará la conceptualización de Oscar Oszlak (2003), quien divide a las reformas en dos generaciones (pese a que él llama, en un sentido aproximado, ‘reformas hacia fuera’ a las de primera generación y ‘reformas hacia dentro’ a las de segunda -y hay autores que hablan incluso de una tercer generación de reformas-). El autor reconoce que las “reformas ‘hacia fuera’ o ‘hacia dentro’ del estado (...) respectivamente, coincidirían aproximadamente con las así denominadas de ‘primera’ y de ‘segunda’ generación” (Oszlak, 2003:10). Dado que en este trabajo sólo nos concentraremos en las reformas de primera generación, aquí sólo encontrará la definición de éstas.

Las reformas de primera generación (o reformas hacia fuera, en términos de Oszlak) son las tendientes hacia un “menor Estado”, lo cual implica reducir su intervención y transformar su rol (Oszlak, 2003). Respecto del caso argentino, Oszlak y otros nos dicen que:

“la reforma del estado iniciada en Argentina, al igual que en la gran mayoría de los países latinoamericanos, hacia fines de los años ’80, reconoce (...) etapas claramente diferenciadas. (...) La primera fase consistió en la reducción del aparato estatal mediante la transferencia a terceros (empresarios privados, ONGs, gobiernos subnacionales, proveedores) de la responsabilidad de producir determinados bienes y servicios tanto para usuarios de la sociedad como del propio estado. Además de la privatización, descentralización y tercerización, que fueron sus principales instrumentos, esa etapa también incluyó la desregulación de numerosas actividades económicas (controles de precios, intervenciones equilibradas en los mercados, mecanismos de promoción)” (Oszlak, Fólger y Porcinito, 2000: 4).

Es decir que en este trabajo se abordarán aquellas políticas reformistas tendientes a reducir el tamaño y la injerencia del Estado, resultando una creciente liberalización de los mercados y un rol más activo de los agentes privados. En particular, se hará especial énfasis en aquellas medidas que, en el marco de estas reformas estructurales, afectaban a los sindicatos y sus afiliados, para poder proceder, luego, a explicar cómo fue posible que dichos sindicatos no se volcasen en contra de tales políticas.

### **Aspectos Metodológicos.**

El presente trabajo es una investigación científica aplicada exploratoria, de tipo explicativa, por lo que “su objetivo (...) es conocer por qué suceden ciertos hechos, analizando las relaciones causales existentes o, al menos, las condiciones en que ellos se producen” (Sabino, 1992: 63). Respecto de las investigaciones explicativas, es muy pertinente el comentario de Carlos Sabino, al afirmar que, pese a que son las que más enriquecen y profundizan el conocimiento, se lo hace a costa de un mayor riesgo en cometer errores. No obstante ello, dado que el conocimiento científico es acumulable, a

lo que aquí se aspira es a sistematizar diversos aportes a las disciplinas de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, y servir como antecedente para futuros trabajos en esta línea, sin pretenderse dar una explicación acabada y completa.

Como ya hemos mencionado, el objetivo que se plantea este trabajo es explicar cómo fue posible que Carlos Menem implementara, durante su presidencia, diversas reformas estructurales que afectaron directamente a los trabajadores sin que se generase un frente sindical fuerte y continuo de rechazo a las mismas.

Para alcanzar este objetivo, el recorte temporal de los procesos de reformas analizados sobre el que nos enfocaremos abarcará los primeros años de la primera presidencia de Menem; más específicamente desde su temprana asunción en 1989 hasta 1994. Los criterios tomados para realizar tal delimitación responden a diversas causas. El extremo inferior fue definido en base al comienzo de la presidencia de Menem en 1989, cuando Alfonsín abandona anticipadamente su mandato, entregándole la presidencia a Menem, por aquel entonces Presidente electo, cinco meses antes de lo previsto. Dicho recorte se fundamenta en que fue bajo la primer presidencia de este último que se llevaron a cabo las principales reformas de primera generación en Argentina y, en ese marco, es que toma relevancia analizar el papel que tuvieron los gremios y sindicatos en dicho proceso.

Por su parte, el extremo superior se fundamenta en que, como bien dice Gambina:

“Para fines de 1994 la mayor parte de las empresas de propiedad estatal que producían bienes o servicios había sido vendida, incluyendo las más importantes, por ejemplo la compañía petrolera YPF y las que producían y distribuían electricidad. Este proceso cubrió un amplio rango de áreas productivas, desde hierro y acero hasta petroquímicas y gas. En algunos casos (áreas petroleras, ferrocarriles, puertos, autopistas, agua corriente y cloacas y canales de televisión y radio) el gobierno utilizó mecanismos de concesión. (...) [También] En julio de 1994 se implemento el nuevo régimen previsional mixto, con el objetivo de solucionar a largo plazo el

financiamiento del sistema previsional y fortalecer el mercado de capitales. El sistema resultó mixto, ya que se permitió la opción de mantenerse en el viejo régimen de reparto o de incorporarse al nuevo régimen gestionado por las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión (AFJP)” (Gambina, 2001:196-198).

A su vez, según García Delgado

“la reforma del Estado de bienestar va a tener en nuestro país dos etapas, ambas en el marco de la presidencia de Carlos Menem. (...) La primera está asociada al Plan de Convertibilidad y a la figura del ministro de economía Domingo Cavallo y la segunda es posterior a la crisis del ‘tequila’ (1995) y (...) ambas se producen bajo el paradigma de Estado ‘mínimo’ impulsado por el Consenso de Washington” (García Delgado, 1998: 47-48).

Pues, el analizar ambos períodos resultaría más complejo (dado que en el año 1994 se efectuó una importante reforma a la Constitución Nacional y, además, la crisis internacional mencionada por García Delgado tuvo grandes repercusiones en el país), escaparía a la extensión que se le quiere dar al presente texto y sería irrelevante dada la concentración de la mayor parte de las reformas de primera generación en los años aquí considerados.

Finalmente, este trabajo se basó en el análisis de un corpus escrito. Específicamente, se llevó a cabo por medio de una profunda revisión bibliográfica (libros, revistas, papers, periódicos, etc.), es decir que se acudió al empleo de fuentes secundarias. El criterio de selección de dichas fuentes es su rigurosidad científica y la pertinencia respecto del problema de investigación planteado.

### **Marco Histórico-Contextual de las Reformas.**

Las reformas de primera generación llevadas a cabo durante el primer quinquenio de la década de 1990 en Argentina, se encuentran inmersas en un contexto histórico, tanto a nivel nacional como regional e internacional, que no ha de descuidarse si se quiere

comprender el por qué de las mismas. En primer lugar, los distintos países de América Latina que desde fines de la Segunda Guerra Mundial, habían impulsado políticas desarrollistas se encontraban con un desmedido endeudamiento, una inadecuada estrategia de desarrollo industrial y un crecimiento económico insuficiente como para afrontar los compromisos financieros contraídos. Ello desencadenó en la década de 1980 lo que se conoce como la Crisis de la Deuda (siendo el año 1982 el punto de inflexión). Bresser Pereira sostiene que dicha crisis afectó a toda Latinoamérica y que fue la peor crisis económica de su historia (Bresser Pereira, 1995:28).

Es en este contexto (endeudamiento excesivo, gasto público asfixiante e incapacidad de obtener nuevos préstamos) que el recorte estructural se vuelve no ya una opción más entre tantas, sino la única que se percibía como viable. Aquí es cuando toma cuerpo la idea de reformar la estructura del Estado, basada en las ideas del Consenso de Washington. Es por ello que Cavarozzi sostiene que “la crisis de la deuda se convirtió en el parteaguas: una nueva era fue inaugurada en América Latina a partir de 1982. La cuestión dejó de ser si encarar el ajuste o no, o reducir el tamaño del Estado o no, sino cómo hacerlo” (Cavarozzi, 1993:32).

En este contexto regional, Gervasoni expresa lo peculiar del caso argentino al decirnos que:

“en el contexto de las reformas económicas en América Latina, el caso argentino resulta particularmente interesante desde el punto de vista político. En efecto, el programa argentino de reformas ha sido, con la posible excepción del chileno, el más profundo y abarcativo, y sin duda el más rápido. En sólo cinco años, de 1989 a 1994, se logró equilibrar el presupuesto, privatizar prácticamente todas las empresas públicas y el sistema de seguridad social, liberalizar el comercio, desregular casi todos los sectores de la economía y abrir el país a las inversiones extranjeras. Lo peculiar desde el punto de vista político, fue que este radical programa de reformas fue implementado por el Justicialismo, un partido de tradición estatista, proteccionista, intervencionista y populista” (Gervasoni, 1998 (b):72).

Por su parte, las políticas reformistas que Menem llevó a cabo no resultaron nuevas para los argentinos, dado que años antes Alfonsín había propuesto medidas en la misma línea pero de menor alcance, tales como la privatización de empresas públicas (40% del capital de ENTEL y Aerolíneas Argentinas; 100% del capital de la planta de acero SOMISA) y la eliminación de trabas legales a la inversión privada en áreas hasta entonces reservadas al Estado (v.g. Sector de Telecomunicaciones), etc. (a todas estas medidas se las conoce como el Plan de Octubre de 1987, el cual no prosperó dado el rechazo parlamentario, de los sindicatos y de la ciudadanía en general).

A su vez, a nivel global, el fin de la Guerra Fría y la consiguiente supremacía de Estados Unidos, el triunfo ideológico del capitalismo y la democracia por sobre el comunismo y los gobiernos dictatoriales, la difusión de las recetas neoliberales y condicionalidades de los Organismos Multilaterales de Crédito (como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial) fundadas en lo que se denominó el ‘Consenso de Washington’ allanaron el camino para la concreción del plan de reformas menemista.

Lo cierto es que el proceso de privatización durante la primera presidencia de Menem fue muy rápido y de vasto alcance. Prueba de ello es que, entre 1991 y 1994, la venta de empresas públicas generó el ingreso de 27.000 millones de dólares (véase Nochteff, 1996). De hecho, entre 1990 y 1993, el 54% de la Inversión Extranjera Directa se dirigió hacia activos estatales (empresas públicas que se privatizaron), mostrando especial interés en los servicios no transables como el transporte, la energía y las telecomunicaciones (Véase CEPAL, 1998). Cabe mencionar, además, que entre 1990 y 1995 la Argentina ocupó el decimoquinto lugar en recepción de Inversión Extranjera Directa.

Carlos Gervasoni resume con gran claridad muchos de los tópicos analizados hasta el momento, al explicar que:

“desde 1989 el PJ se convirtió en el partido liberal-conservador argentino. En lo económico el gobierno justicialista aplicó prácticamente todas las políticas recomendadas por el pensamiento liberal: ortodoxia fiscal y monetaria, privatizaciones, apertura de la



economía, desregulación, atracción de capitales extranjeros, etc. En lo político debilitó su alianza con los sindicatos al mismo tiempo que buscó nuevos apoyos en el gran empresariado nacional, el capital transnacional, los partidos de centro derecha nacionales (básicamente la UCeDé) y provinciales, la mayoría moderada de las fuerzas armadas y los sectores conservadores de la Iglesia Católica” (Gervasoni, 1998 (a):2).

### **Los Sindicatos y las Reformas.**

Entrando de lleno en lo que aquí nos ocupa, procederemos a analizar el rol de los sindicatos en el proceso de privatización de las empresas públicas, reducción del aparato estatal, delegación del sistema provisional, flexibilización laboral, etc.

Desde los inicios mismos del peronismo, los sindicatos fueron su columna vertebral. Sin embargo, las políticas benefactoras que pregonaban fueron dejadas de lado por el nuevo presidente justicialista, aunque no por ello haya debido afrontar una fuerte resistencia sindical. Así, los empleados de empresas públicas fueron despedidos, se adhirieron a retiros voluntarios o se incorporaron como empleados de organismos privados o mixtos, perdiendo la estabilidad laboral propia del sector público. Por su parte, las demás dependencias públicas del Estado redujeron considerablemente su cantidad de empleados al ver disminuidas sus competencias, e incluso gran cantidad de áreas fueron desintegradas como resultado de la tercerización de tareas, desregulación y abandono de tareas antes llevadas a cabo por el Estado.

Acompañado de esto, la precarización laboral en el sector público se llevó a cabo por medio de un uso masivo de los nuevos regímenes de pasantías (de gran utilidad para facilitar la obtención de experiencia laboral por parte de los estudiantes) y los demás tipos de contrataciones temporales de personal adoptados, los cuales representan una mayor inestabilidad laboral, remuneraciones considerablemente inferiores – no sujetas a la determinación de un salario mínimo - y carencia de aportes jubilatorios, obra social, aguinaldo y asignaciones familiares, fruto de la inexistencia de una relación de dependencia. Por su parte, haciendo referencia a la flexibilización laboral, García Delgado explica que dicha “flexibilización apunta a la reducción del costo de la mano

de obra, a favorecer una contratación más precaria y a reducir los gastos empresarios en aportes sociales” (García Delgado, 1999:92).

Es en este contexto que resulta tan llamativo el comportamiento adoptado por los sindicatos, caracterizado su la pasividad y consentimiento para llevar a cabo estas políticas. Obviamente que dicha actitud no fue unánime, pero sí permitió la concreción de las medidas reformistas impulsadas por el poder ejecutivo. Ello puede explicarse por medio de diversos mecanismos de captación y coerción que hábilmente supo instrumentar el Presidente Menem.

Al respecto, Fracchia sostiene que:

“en lo que hace a la relación con los Sindicatos, Menem consiguió aplicar exitosamente las reformas que impulsaba, y que perjudicarían los intereses de la gran mayoría de éstos. Por diferentes causas, (...) los sindicatos no contaron con la capacidad organizativa para defender sus intereses tal como ocurriría en el gobierno de Alfonsín. Por otro lado, muchos supondrían que bajo un gobierno peronista, movimiento basado en la defensa de los derechos de los trabajadores, no se obraría de manera tal que se favorezcan los intereses de los empresarios en desmedro de la clase obrera” (Fracchia, 2007:s/d).

Por su parte, Fair comenta que durante su primer mandato, en general,

“el Presidente logrará mantener en el tiempo el respaldo de los sectores más perjudicados por las políticas de transformación económica: los trabajadores. En efecto, pese a la vastedad de las reformas emprendidas, estas no encontraron, al menos durante la primera presidencia de Menem (1989-1995), una oposición consistente y unificada en el campo popular, como así tampoco en quienes deberían ser sus representantes, los sectores sindicales (...). Peor aún, una parte importante del sector gremial, nucleado en su mayoría en la CGT San Martín, brindará una colaboración activa y explícita a las políticas de reforma y ajuste estructural del Gobierno” (Fair, 2008:s/d).

No obstante, existió una salvedad a este comportamiento pasivo de los sindicatos: “ante la inminencia de las primeras privatizaciones se produjeron diversas protestas” (Novaro y Palermo, 1996:352). En realidad, mientras se iban conformando todas estas reformas, tal como se dijo, no hubo una reacción inicial unánime en los sectores sindicales del país. De hecho, en los primeros años de su gobierno coexistían tres grandes bandos sindicales: a) los ‘amigos’, que eran todos los gremios nucleados dentro de la CGT oficialista, compuesta principalmente por mercantiles, personal civil, mecánicos, telefónicos, construcción, seguros, lucifercistas, ferroviarios, petroleros, entre otros tantos, y que apoyaban enérgicamente al gobierno; b) los ‘Elefantes’, liderados por Lorenzo Miguel (histórico jefe de la UOM), que primero ‘golpeaban’ al gobierno y luego negociaban con éste; y c) los distintos gremios opositores que, nucleados en la CGT Azopardo, se oponían a las reformas menemistas (véase Novaro y Palermo, 1996:343-349). Igualmente, como venimos sosteniendo, dichas dificultades fueron hábilmente sorteadas por el gobierno de Menem, de modo gradual pero especialmente acelerado a partir de 1991, año en que se sanciona e implementa la Ley de Convertibilidad.

Las huelgas, manifestaciones y declaraciones de sindicalistas en contra de las privatizaciones, las tercerizaciones, la ley de flexibilización laboral, los despidos y retiros voluntarios, etc. se fueron volviendo cada vez menos frecuentes e intrascendentes dado que en dicho año, con la mencionada ley, se le puso fin a la inflación galopante que se venía arrastrando desde Alfonsín (incluso Menem también debió afrontar focos hiperinflacionarios) y, así, la incertidumbre se redujo y el salario real de los trabajadores aumentó considerablemente (pues el tipo de cambio fijado en \$1=US\$1 se encontraba sobrevaluado, por lo que resultaban muy accesibles las mercancías importadas). Ello generó grandes expectativas, o al menos apaciguó las demandas sociales. Muchos entendían, o al menos lo sostenían públicamente, que ese era el comienzo de la materialización de las promesas electorales del Dr. Menem: ‘salario’, ‘revolución productiva’ e ‘ingreso al primer mundo’.

Esta ley y sus respectivos efectos económicos (que se sintieron casi inmediatamente) ayudaron a bajar el nivel de confrontación entre el gobierno y los sindicatos, pero luego

fue necesario aplicar otro tipo de estrategias para ganar su beneplácito. En palabras de Fair,

“Menem logrará, en abierto contraste con los dos primeros años de su gobierno, cuando los conflictos sindicales se habían incrementado sensiblemente (...), una marcada reducción de las huelgas y movilizaciones (...) y un firme apoyo de una porción del campo sindical. No obstante, con la estabilización monetaria no alcanzaba para lograr el apoyo de algunos sectores sindicales” (Fair, 2008:s/d).

Según Novaro y Palermo, “ante ésta situación Menem por decreto estableció límites al derecho de huelga, amenazó con retener los fondos sindicales y una quita de la personería jurídica” (Novaro y Palermo, 1996:352).

Pero estas no fueron las únicas políticas empleadas por Menem para captar a los distintos sindicatos, alineándolos a sus reformas o, al menos, asegurándose su pasividad. Además de estas medidas ‘duras’, también acudió hábilmente a la negociación y la compra de voluntades.

Menem también supo sacar provecho de la crítica situación financiera por la que estaban pasando los diferentes sindicatos. Como los mismos “dependían en gran medida del Estado para el financiamiento de sus deudas (...) se dio una cooptación de diferentes líderes sindicales, que fueron incorporados al gobierno e incluso tuvieron una activa participación en el proceso de reformas” (Fracchia, 2007:s/d) o bien les ofrecía eximirlos de su asfixiante endeudamiento que tenían a cambio del apoyo a las iniciativas oficialistas. Fair explica que

“el Gobierno les prometerá a los sectores negociadores que les licuaría las deudas de sus sindicatos (...). En efecto, el Gobierno establecerá un ‘pacto sucio’ con el sindicalismo ‘negociador’ en el que les prometerá el saneamiento de las Obras Sociales, cuyas deudas total rondaban los 400 millones de dólares (...) y se hallaban virtualmente en quiebra desde las intervenciones militares del período 1976-1983 (...), a cambio de la

aprobación parlamentaria de los topes indemnizatorios y las leyes de flexibilización laboral” (Fair, 2008:s/d).

Ello fue puesto en evidencia por Óscar Lescano (ex Secretario General del Sindicato Eléctrico Luz y Fuerza), quien dijo que "Menem jugaba al ingreso de capitales y para eso nos apretaba para que aceptáramos la flexibilización laboral" (cit. en Rebossio, 2004:s/d). Fair agregaría que “en ese contexto, los sindicalistas oficialistas aprobarán en la Comisión de Legislación Laboral las medidas de flexibilización requeridas por el Gobierno a cambio del saneamiento (...) de sus pasivos” (Fair, 2008:s/d).

Otra herramienta de gran importancia fue el incorporar “como socios menores a los dirigentes sindicales y empleados de las empresas. Esto se realizó mediante la adjudicación de un número de acciones [de las empresas privatizadas] a los empleados y al sindicato” (Gosende, 2007:206). Esta modalidad adoptada por Menem para la privatización de algunas empresas con sindicatos fuertes se denominó Programa de Propiedad Participativa (PPP), y fue “iniciado en 1989 y potenciado a partir de 1991, con el proceso masivo de privatización de las empresas públicas” (Fair, 2008:s/d). Por medio de este Programa, “el Gobierno les brinda[ba] a los gremialistas colaboracionistas la posibilidad de participar como ‘sindicatos empresarios’ a partir del manejo de un porcentaje cercano al 10% de las acciones de las empresas privatizadas. En efecto, el PPP, pese a ser individual, dispuso una representación colectiva dirigida por sindicalistas” (Fair, 2008:s/d). Según Novaro y Palermo, fueron los líderes sindicales “que se encontraban en el campo de la colaboración [los que] obtuvieron los mayores beneficios” (Novaro y Palermo, 1996:353).

Aún así, había algunos sindicatos que continuaban en contra de las políticas del gobierno, especialmente aquellos que más se vieron afectados por las políticas de flexibilización laboral iniciadas en julio de 1991. A éstos se los intentó captar comprando sus voluntades por medio de la designación de una nueva actividad altamente lucrativa, que es la de prestación de servicios de salud por medio de obras sociales. Para ello,

“el Gobierno dispondrá una intervención en el organismo regulador de los fondos de las Obras Sociales (ANSSAL) (...), colocará como

nuevo interventor al gremialista oficialista Guerino Andreoni (mercantiles) (...) y fijará un esquema en el que el 3% del salario bruto del empleado y el 6% del empleador debía ser gravado, vía el Ministerio del Trabajo, a la obra social sindical. (...) Como consecuencia de estos nuevos incentivos selectivos, los gremios oficialistas de la CGT San Martín se hicieron acreedores de extraordinarios fondos sociales, cercanos a los 4.000 millones de dólares anuales, que pudieron repartir de manera arbitraria” (Fair, 2008:s/d).

Otro ejemplo de compra de voluntades sindicales por parte del gobierno, es el que se presentó en las negociaciones que ambos mantuvieron respecto del traspaso a manos privadas del sistema provisional nacional. Dado que dicho traspaso era “fuertemente criticado inicialmente por el sindicalismo (...) para destrabar el conflicto, el Gobierno les garantizará a los sindicalistas afines una participación directa como socios menores en la privatización de los fondos de jubilación y pensión (AFJP)” (Fair, 2008:s/d).

Por su parte, para mantener su fuerte apoyo sindical y ganar el beneplácito de algunos sectores rivales en vistas de ganar apoyos para las elecciones legislativas de 1993 y para su reelección, Menem “les garantizará presencia gremial en la ANSSAL y el PAMI, inserción del sindicalismo en las boletas del PJ y designación de sus integrantes en cuatro agregadurías (EE.UU., España, Ginebra y Brasil) (...). Además, les garantizará una participación efectiva en el Plan Social que comenzaría a implementarse a partir de enero de ese año” (Fair, 2008:s/d).

El resultado de estas políticas fue que los distintos gremios y sindicatos tomaron posturas favorables hacia el gobierno. Fair lo deja en evidencia en la siguiente frase:

“en consonancia con el discurso del Presidente de hacer ‘propietarios’ a los trabajadores, la CGT oficial expresará en una solicitada: ‘El país atraviesa su crisis más profunda, pero los trabajadores queremos ser los auténticos protagonistas del destino común, ser los artífices de nuestro futuro acompañando el coraje de un hombre: Carlos Saúl Menem, que se decidió a cambiar el rumbo de la historia, dejando

atrás décadas de frustraciones, apostando a la transformación y a la modernización' (Página 12, 30/04/91). (...) [Por su parte,] el gremio de Empleados de Comercio (FAECYS), expresará En un afiche (...) que: 'Luego de 16 años de administración estatal, OSECAC ha vuelto a sus propietarios, los Empleados de Comercio (...). Somos ahora, otra vez, dueños de nuestra obra' (Ámbito Financiero, 10/07/91).

En sendas solicitadas, expresarán, además, su apoyo a la desregulación de las Obras Sociales porque 'fomenta la solidaridad social' y porque 'beneficia a las próximas generaciones de jubilados'. En efecto, como 'festejarán' en nuevas solicitadas a doble página en diferentes matutinos, 'más de medio millón de empleados mercantiles tienen su jubilación asegurada gracias al Seguro de Retiro' (Ámbito Financiero y Clarín, 04/07/91; Ámbito Financiero, 01/08/91). Poco después, expresarán, del mismo modo: 'Estamos a favor del cambio, lo hemos estado desde siempre (...) dentro del marco de la solidaridad social. Tal como lo preconiza nuestro Gobierno y tal como lo afirmamos' (Ámbito Financiero, 28/08/91). También mostrarán su respaldo a la desregulación de las Obras Sociales en una solicitada los trabajadores plásticos (Clarín, 08/07/91). En efecto, como repetirán pocos años después, se trataba de un 'apoyo permanente al plan económico del gobierno nacional' para 'colaborar en la reconstrucción de la Argentina moderna' (Clarín, 17/05/93)" (Fair, 2008:s/d).

Es así que los representantes de los trabajadores que no se alinearon directamente con el gobierno (es decir, los sectores confrontativos y los negociadores) se fueron reduciendo y desarticulando. Fair lo expresa del siguiente modo:

"A pesar de ser los principales perjudicados, los sectores confrontativos, liderados por Saúl Ubaldini, no lograrán articular sus demandas con los sectores negociadores. Ello se debe, por un lado, a que carecían de liderazgos con la legitimidad necesaria para representar al conjunto de los gremios. En efecto, muchos de los sindicalistas que conservaron el poder, como Armando Cavallieri y Luis Barrionuevo, contaban con un bajo prestigio debido a sus prácticas corruptas y otros, como Saúl Ubaldini y Lorenzo Miguel, eran repudiados por haber quedado asociados a la

denuncia del pacto militar-sindical efectuada en su momento por Alfonsín” (s/f:s/d).

Por dar un ejemplo, el caso del desprestigio de Barrionuevo se pone en evidencia con lo que Bonasso (2003) denomina como frases brutalmente cínicas y sinceras (y lo que ellas revelan) emitidas por el primero, entre las que podemos citar “Trabajando nadie hace plata”, “el dirigente accede a otros ingresos. Uno le encarga un trabajo a un abogado del gremio, por ejemplo, y él le deja un porcentaje de sus honorarios. Es lícito: él deja un porcentaje que vos lo tomás para tus gastos, es una comisión para gastos. Vos lo tomás como caja, una caja que además te permite no entrar en el curro de las sobrefacturaciones” o “en la Argentina hay que dejar de robar por lo menos dos años” (2003:s/d).

Lo cierto es que todo este entretejido de tácticas y estrategias desplegadas sobre el campo sindical le permitió al gobierno de Menem implementar exitosamente su plan de reformas de primera generación e incluso recibir el apoyo de la mayor parte de esos sectores para su Reelección (posible tras la reforma constitucional de 1994).

### **Conclusiones.**

Respecto del proceso de reformas del Estado de primera generación, el caso argentino resulta muy interesante dado lo abarcativo, profundo y veloz que fue; y dentro de ello el manejo que tuvo el gobierno de Menem con los distintos gremios y sindicatos es de gran relevancia. Sin duda que el contexto crítico en el que se encontraba el país daba un mayor margen de tolerancia hacia el diseño de políticas públicas innovadoras. Dichas innovaciones iban acompañadas de un importante antecedente reformista impulsado por su antecesor que, aunque frustrado, ponía en evidencia la necesidad de llevar a cabo un ajuste estructural. Por su parte, con el fin de la Guerra Fría, las recomendaciones y condicionalidades de los Organismos Multilaterales y de los países centrales (especialmente la superpotencia triunfadora: EE.UU.) ejercieron una gran influencia e incluso presión sobre éste y otros gobiernos, pero a su vez brindaban legitimidad internacional y argumentos para llevar a cabo estas políticas de corte netamente neoliberal.



Menem logró aplicar su plan reformista que afectaba directamente los intereses de grandes masas de trabajadores aglutinados en fuertes sindicatos (de tradición muy movilizadora, especialmente durante el anterior gobierno de Alfonsín) sin que estos últimos obstruyeran dichas medidas debido a diversos factores.

En primer lugar, Menem supo redefinir hábilmente el histórico lazo entre peronismo y sindicalismo por medio de diversos mecanismos. Uno de ellos fue sostener que, tras las reformas que él impulsaba, se encontraban sus supuestos objetivos expresados en la campaña: la ‘revolución productiva’ y el ‘salariazó’, para hacer entrar a la Argentina en el ‘primer mundo’, lo cual se veía confirmado, a ojos de algunos, con la estabilidad lograda por el Plan de Convertibilidad (1991). Otro fue amenazar con quitarle la personería jurídica o el financiamiento a aquellos sindicatos y gremios opositores, al igual que las amenazas de investigar, por medio de la Dirección General Impositiva (DGI), el patrimonio y origen de los bienes de los líderes sindicales adversos al gobierno.

Pero estos no fueron los únicos elementos empleados para la captación o, al menos, neutralización de los sindicatos. Empleó, por ejemplo, el ofrecimiento a sindicalistas de cargos jerárquicos o de posiciones privilegiadas en las listas sávana justicialistas, el financiamiento de sus abultadas deudas, la entrega de acciones de las empresas privatizadas a los correspondientes gremios afectados (e incluso en algunas ocasiones también se le adjudicaron a los empleados), la entrega de las obras sociales a los sindicatos (lo cual representaba un aumento impresionante de fondos por el aporte tanto del empleado como del empleador), la participación en planes sociales u otro tipo de programas (por ejemplo, la participación en las ganancias de las AFJP y el pago de comisiones por cada nuevo asociado, etc.).

Por su parte, al resto de los gremios, los desarticuló hábilmente para debilitarlos, ya sea corrompiendo a alguno de sus líderes o marginándolo de la designación de fondos especiales, etc. Sólo si tenemos en cuenta estas variables puede entenderse que los gremios y sindicatos no protestasen enérgicamente ante el traspaso de empresas públicas a manos privadas, la flexibilización laboral, los retiros voluntarios, etc.

Finalmente, es importante destacar que Menem, en esos años, no sólo logró concretar su plan de reformas, sino que además logró capitalizar el apoyo de la mayoría de los sindicatos para su reelección.

“A pesar de que el plan económico del Gobierno generaría un incremento paulatino de la desigualdad, la pobreza y sobre todo la desocupación, Menem logrará mantener el apoyo de los sindicalistas de la CGT a su reelección. Para ello, [sindicalistas], empresarios, políticos y dirigentes del justicialismo, crearán en abril de 1994 el ‘Movimiento Político Sindical Menem ‘95’” (Fair, 2008:s/d).

Todo esto es lo que hace al caso argentino tan atípico, no sólo por lo profundo, generalizado y rápido que fue el proceso, sino también por la forma en la que logró distanciarse de la doctrina peronista y adoptar medidas de corte netamente neoliberal sin perder el apoyo de su partido y de los sindicatos, una de las bases de poder históricamente más importantes del partido peronista.

#### **Bibliografía citada.**

- BONASSO, Miguel (9 de marzo de 2003), “Luis Barrionuevo una vida a cadenas”, Página 12. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-17412-2003-03-09.html>.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1995), “Reformas económicas y crecimiento económico: eficiencia y política en América Latina”, en BRESSER PEREIRA, Luis, MARAVALL, José María y PRZEWORSKI, Adam: *Las reformas económicas en las nuevas democracias. Un enfoque socialdemócrata*. Madrid, Editorial Alianza, 1995.
- CAVAROZZI, Marcelo (1993), “Transformaciones de la política en la América Latina contemporánea”, ponencia presentada al XIV Congreso Latinoamericano de Sociología, Caracas.
- CEPAL (1998), “La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe” (Informe anual), Chile.

- FAIR, Hernán (marzo de 2008), “El Plan de Convertibilidad y el sindicalismo durante la primera presidencia de Menem”, en *‘Repensando la década del noventa II’*, Revista N° 3. Disponible en <http://www.revinciapolitica.com.ar/num3art1.php>.
- FRACCHIA, Alberto (agosto de 2007), “América Latina. La primera presidencia de Menem: ¿Nace un peronismo neoliberal?”, en *América Latina del Siglo XX ‘Repensando la década del noventa’*, Revista N° 1. Disponible en <http://www.revinciapolitica.com.ar/num1art2.php>.
- GAMBINA, Julio C. (marzo de 2001), “Estabilización y reforma estructural en Argentina (1989/99)”, en *El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas* (Cap. 9). Buenos Aires, CLACSO. Disponible en <http://168.96.200.17/ar/libros/sader/cap09.pdf>. Consultado el 06/11/2007.
- GARCÍA DELGADO, Daniel (1998), “Estado-Nación y Globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio”, Ariel.
- GARCÍA DELGADO, Daniel R. (1999), “Estado & Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural”, FLACSO y NORMA, Buenos Aires.
- GERVASONI, Carlos (1998 (a)), “Del Distribucionismo al Neoliberalismo: Los Cambios en la Coalición Electoral Peronista durante el Gobierno de Menem”, Buenos Aires, Universidad Católica Argentina y Universidad Torcuato Di Tella, 1998. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lasa98/Gervasoni.pdf>. Consultado el 11/03/2008.
- GERVASONI, Carlos (1998 (b)), “El impacto de las reformas económicas en la coalición electoral justicialista (1989-1995)”, Buenos Aires, Sociedad Argentina de Análisis Político. Disponible en <http://www.saap.org.ar/esp/docs-publicaciones/boletin/1998/ot-ger2.pdf>. Consultado el 17/01/2008.
- GOSENDE, Héctor Eduardo (2007), “Modelos de política exterior argentina: alternativas para salir del modelo conservador-menemista”. Buenos Aires, editorial Libros de Tierra Firme.
- NOCHTEFF, Hugo (1996), “La experiencia argentina: ¿desarrollo o sucesión de burbujas?”, Revista de la CEPAL, N° 59, Chile.

- NOVARO, Marcos y PALERMO, Vicente (1996), “Política y poder en el gobierno de Menem”, Buenos Aires, Norma-FLACSO.
- OSZLAK, Oscar (28-31 de octubre de 2003), “¿Escasez de recursos o escasez de innovación?: la reforma estatal argentina en las últimas dos décadas”. Ponencia presentada en el *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá. Disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047320.pdf>. Consultado el 15/10/2004.
- OSZLAK, Oscar, FELDER, Ruth y FORCINITO, Karina (abril de 2000), “La capacidad regulatoria del Estado en Argentina”, Universidad de Buenos Aires.
- REBOSSIO, Alejandro (29 de agosto de 2004), “Los sindicatos recobran fuerza en Argentina”, *El País*, España. Disponible en [http://www.elpais.com/articulo/economia/sindicatos/recobran/fuerza/Argentina/elpnegeco/20040829elpnegeco\\_1/Tes/](http://www.elpais.com/articulo/economia/sindicatos/recobran/fuerza/Argentina/elpnegeco/20040829elpnegeco_1/Tes/).
- SABINO, Carlos A. (1992), “El proceso de investigación”, Buenos Aires, Editorial Lumen/Hvmanitas.