

Terceras Jornadas de Jóvenes Investigadores
Instituto de Investigaciones Gino Germani (FCS-UBA)
29 y 30 de septiembre de 2005

Orden-Conflicto-Cambio

La protesta sindical en la Argentina de los años noventa

Martín Armelino

m_armelino@yahoo.com / 4372-8603

Entre Ríos 126, 5º, Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Instituto de Investigaciones Gino Germani (FCS-UBA)

Introducción

En la Argentina contemporánea, la protesta organizada por sindicatos ha constituido una herramienta eficaz para la obtención de derechos sociales y de recursos. Los primeros estuvieron orientados a la conquista de beneficios para los trabajadores, los segundos a la conservación y acrecentamiento de las organizaciones sindicales. En conjunto, favorecieron la consolidación de los sindicatos como organizaciones de la representación de los intereses de los trabajadores durante el siglo veinte. Dicha consolidación se expresó fuertemente por la doble representación que asumieron los sindicatos en el ámbito de la producción y del mercado de trabajo, y en el escenario político, con la emergencia del movimiento peronista, a mediados de los años cuarenta y, sobre todo, desde 1955, cuando el gobierno de Juan Perón fue destituido por un golpe militar.

La cohesión interna de los sindicatos se estructuró también en el marco de un modelo de desarrollo promovido por el estado y orientado hacia el mercado interno. Llevado a cabo luego de la posguerra y hasta mediados de los setenta, este modelo promovió la industrialización de la economía, la modernización social y la expansión de los beneficios sociales garantizados desde el estado a los distintos sectores sociales, especialmente a los más desprotegidos. Dichos sectores accedieron a las instituciones que regulaban legalmente las relaciones laborales y los términos de la representación de intereses mediante el accionar de los sindicatos, distribuidos por rama de actividad. En ese contexto se definieron los rasgos del poder sindical, es decir, la capacidad de los sindicatos de condicionar el libre juego del mercado y las decisiones del sistema político (Torre, 1983: 13). Entre las varias formas en que se manifestó esta capacidad la protesta cobró una influencia inusitada, pues su impacto se cristalizó, por un lado, en el ámbito de la producción industrial y, por otro, en el juego político. De allí que los sindicatos de la industria orientaron y organizaron la acción sindical. Mediante huelgas y movilizaciones, los sindicatos custodiaron los intereses obreros, preservaron sus garantías corporatistas e influyeron en la escena política.

Este modelo fue modificándose paulatinamente desde fines de la década del setenta y se profundizó en los años noventa, luego de que Carlos Menem asumiera la presidencia de la Nación. A partir de un conjunto de reformas estructurales que racionalizaron y redujeron el alcance estatal en la economía y la sociedad, y de la puesta en marcha de un proceso de apertura externa y de inversión privada que socavó las bases de la industrialización asistida, se implantó un nuevo modelo en el que se modificaron la participación y fuerza de los actores socioeconómicos que habían

consolidado el modelo de desarrollo precedente. Fue el caso de los sindicatos, entre otros, puesto que los marcos legales e institucionales que habían orientado sus prácticas y estrategias se alteraron o, directamente, desaparecieron. Esto fue de la mano con el establecimiento de nuevas alianzas sociales y políticas, expresadas en el vértice del poder político. El gobierno de Menem, de filiación peronista, dejó de apoyarse en los sindicatos y se acercó más a los sectores económicos nacionales y extranjeros, vinculados al capital financiero y cuya injerencia en la toma de decisiones había aumentado considerablemente (Sidicaro: 2002).

El desplazamiento de los sindicatos del centro de la escena política estuvo en relación con el tipo de estrategias adoptadas por sus dirigentes. Varios de ellos, con poder de decisión dentro de la Confederación General del Trabajo (CGT), se adaptaron al nuevo contexto, convalidaron las reformas en curso y negociaron cuotas de poder sindical acordes con los cambios en ciernes. De acuerdo con M. Victoria Murillo (1997), estos sindicatos adoptaron una estrategia de “supervivencia organizativa” para incrementar sus recursos frente a los cambios.¹ Otros, por el contrario, se opusieron y enfrentaron tanto al nuevo gobierno como a la cúpula sindical que apoyó el proceso. En 1992, la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), entre otros sindicatos, se separaron de la CGT y formaron el Congreso de los Trabajadores Argentinos (CTA). En 1994, el Sindicato de Choferes de Camiones, la Unión Tranviario Automotor (UTA) y otros sindicatos conformaron el Movimiento de los Trabajadores Argentinos (MTA), un ala disidente dentro de la CGT.

Mientras que la mayoría de los sindicatos enrolados en la CGT adoptó una estrategia desmovilizadora frente al gobierno de Menem, los sindicatos agrupados en la CTA y el MTA tomaron la estrategia opuesta, sino para consolidarse, al menos para obtener visibilidad pública. De una u otra manera, desde 1989, la movilización de algunos sindicatos y la desmovilización de otros resultaron de un complejo conjunto de factores: las reformas estructurales que profundizaron la consolidación de un nuevo régimen social de acumulación; la modificación de las garantías corporatistas de los sindicatos; la disminución de la tasa de sindicalización y afiliación de los sindicatos; las oportunidades políticas para la acción contenciosa y la movilización de recursos

¹ La autora señala: “Esta adaptación estratégica redujo, para los sindicatos involucrados, su dependencia directa de un estado en retirada mediante la participación sindical en actividades mercantiles que fueron revitalizadas por las mismas reformas de mercado. La opción por esta estrategia de supervivencia organizativa es más aprovechada por unos

sindicales para su realización en el marco del régimen político de gobierno; y la vinculación corporativa y política entre sindicatos y gobiernos, pertenecientes al Partido Justicialista u otro partido. En ese sentido, durante la década del noventa se debilitó el vínculo sólidamente establecido entre los sindicatos y el PJ, y la acción sindical de protesta se ha enfrentado también a gobiernos de ese partido.

Dados los profundos cambios en la economía y la política en la década del noventa, este trabajo busca comprender en qué medida cristalizaron en la protesta sindical. Para ello, prestaremos atención a los sectores sindicales implicados, las demandas exigidas y los formatos utilizados. Desde este ángulo, estableceremos algunas conjeturas acerca de la estructuración del marco contencioso en el que participaron los sindicatos, en la década pasada, y hasta qué punto la acción de protesta de los sindicatos se canalizó en el propio sistema representativo de gobierno.

1. Las protestas de los sindicatos

El presente trabajo se basa en los resultados de una investigación colectiva sobre la transformación de la protesta social en la Argentina, entre 1989 y 2003, particularmente hasta la asunción de Néstor Kirchner a la presidencia de la Nación.² Los datos surgen de un relevamiento de diarios nacionales - *Clarín* y *La Nación*- como fuentes secundarias para construir una historia de la protesta social de ese período y poder, luego, elaborar una tipología de protestas sociales.

Entre 1989 y mayo de 2003, los sindicatos produjeron la mayor cantidad de protestas con relación a otro tipo de organizaciones. Del total de 5268 protestas registradas en el período de relevamiento, el 49% de las mismas corresponde a los sindicatos.³ Paradójicamente, la protesta sindical disminuyó en forma marcada durante estos años: mientras que, en 1989, los sindicatos realizaron el 74% de las protestas, en 1998 produjeron sólo el 26%. Al respecto, 1989 y 1998 concentraron la mayor y menor cantidad de protestas sindicales. Tomando como parámetro 1989, la proporción de la protesta sindical fue decreciendo progresivamente en los años restantes del período

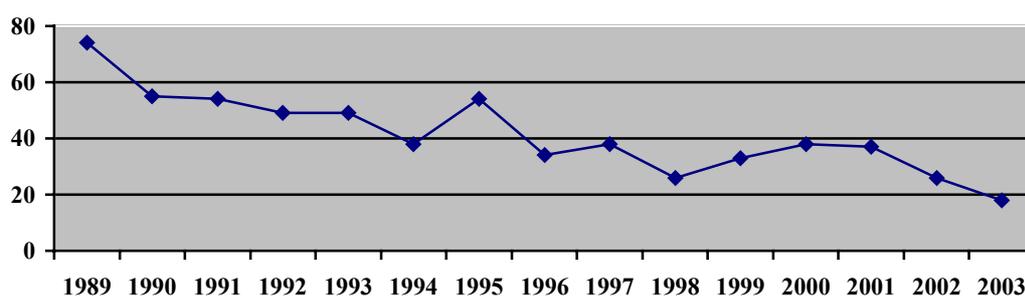
sindicatos que por otros debido a la desigual distribución de recursos sindicales” (Murillo, 1997: 431). Véase también Etchemendy (2001).

² Dicha investigación, a cargo de Federico L. Schuster, tiene sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de Buenos Aires).

³ Este registro incluyó desde centrales sindicales, federaciones y sindicatos hasta trabajadores de una determinada actividad acompañados por representantes del gremio afín.

y se expresó en conflictos producidos en diferentes sectores de actividad (Cuadro 1). Si distinguimos su proyección por períodos presidenciales, los sindicatos realizaron un 64% de protestas entre 1989-95, un 21% entre 1996-99 y un 15% entre 2000-03.⁴

Evolución de la protesta de sindicatos - Cuadro 1



Distintos factores explican esta disminución. Uno es de tipo estructural y alude a la transformación del régimen social de acumulación. En efecto, la desindustrialización y la racionalización del estado, por un lado, y la apertura de la economía a la inversión privada y externa, por el otro, crearon condiciones desfavorables para el mercado de trabajo y la oferta de mano de obra, como la precarización de las relaciones laborales y el fuerte incremento del índice de desempleo. Estas transformaciones incidieron también en la tasa de sindicalización, que disminuyó y redujo el ingreso de recursos de los sindicatos⁵, y restringieron la acción sindical. Sin embargo, ésta no fue uniforme sino que mostró diferencias respecto del tipo de estrategias adoptadas para afrontar aquellos cambios. Desde este ángulo de la acción, que constituye el otro factor explicativo del decrecimiento de la protesta sindical, se observa la dispersión de la cohesión corporativa y política de los sindicatos y, en consecuencia, la divergencia en la toma de decisiones de los dirigentes sindicales, tanto en el orden de la producción como de la escena política.

Estas diferencias fueron alentadas, además, desde el gobierno de Menem, que buscó fortalecer vínculos con algunos de los sindicatos representativos de las áreas que serían reformadas

⁴ Los períodos corresponden a las siguientes presidencias: Alfonsín (UCR) y Menem (PJ) para 1989-95, Menem y De la Rúa (Alianza UCR-Frepaso) para 1996-99, y De la Rúa, Rodríguez Saá (PJ) y Duhalde (PJ) para 2000-03.

⁵ La tasa de sindicalización se construye con la cantidad de afiliados a los sindicatos y la cantidad de trabajadores en condiciones de sindicalizarse (Torre, 1973).

en función de los apoyos necesarios para implementarlas.⁶ Hubo dirigentes sindicales que participaron en las negociaciones sobre el reparto de concesiones y en la redefinición de actividades tras las reformas estructurales y, a cambio, promovieron la desmovilización de sus bases y el cese de la puja distributiva de la política de salarios. Estas decisiones estuvieron en línea con los decretos presidenciales que limitaron los aumentos de salarios a los porcentajes de productividad obtenidos en cada sector de trabajo y restringieron el derecho a huelga en el sector público. Considerando que distintas áreas de este sector –educación, salud, administración, servicios de agua corriente, gas y luz– soportarían las consecuencias de la racionalización y la reducción estatal, en muchos casos mediante las privatizaciones, estos decretos tuvieron por fin controlar las acciones que podrían surgir desde este sector. Para muchos de estos sindicatos el escenario se volvió adverso dado que la racionalización y reducción de las agencias estatales generó un alto porcentaje de despidos de sus empleados y disminuyó la cantidad de afiliados de estas organizaciones. Una excepción en este sector fue la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN), el sindicato con mayor proporción de afiliados en la administración pública nacional, que recibió un trato preferencial desde el gobierno y accedió a una serie de beneficios organizativos que le permitieron acrecentar recursos aun cuando su base de representación también se redujo.

Influyó, también, en la disminución progresiva de la protesta sindical el surgimiento de los desocupados, denominados piqueteros, como consecuencia de las transformaciones en el mercado de trabajo. La mayoría de los sindicatos no incorporó la demanda por trabajo que exigían los desocupados puesto que su representación abarca a los trabajadores formalmente incorporados al mercado de trabajo.⁷ La formación de organizaciones de desocupados canalizó nuevos reclamos al estado, nuevas alianzas sociales y políticas y expresó la emergencia de un nuevo actor en el marco de las relaciones entre el capital, el trabajo y el estado. Si se toma como referencia la realización del

⁶ Señala Etchemendy (2001: 696): “El gobierno dio forma a coaliciones específicas para el diseño e implementación de cada política y eligió impulsar la reforma en distintos grados según el área, de acuerdo con la fuerza de los diversos contendientes de poder.” Entre los sindicatos que llevaron a cabo esta estrategia se encuentran la Federación Argentina de Trabajadores de Luz y Fuerza (FATLyF), el Sindicato Unido de Petroleros del Estado (SUPE), el Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (SMATA), la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) y la Federación Argentina de Empleados de Comercio (FAECyT). Ha habido protestas de estos sindicatos, pero se realizaron en los primeros años del período de relevamiento, o se llevaron a cabo desde seccionales enfrentadas a las propias conducciones nacionales. Fue el caso de la seccional Mar del Plata de la FATLyF, que por su enfrentamiento con la conducción nacional, fue expulsada y se vinculó a la CTA, o el caso de la UOM-Villa Constitución (Sta. Fe) que también se desplazó de la CGT a la CTA y realizó distintas acciones colectivas. Además de Etchemendy, véase también Murillo (1997).

⁷ La CTA, desde su formación, buscó organizar y conducir a los desocupados y alentó la constitución de organizaciones en el marco de esa central. Véase Svampa y Pereyra (2003).

primer corte de ruta de desocupados en Cutral-Co, Neuquén, en 1997, hasta entonces la protesta sindical alcanzó un 66%, luego se redujo al 34%.

Antes mencionamos el carácter paradójico de la protesta sindical: aun cuando ha disminuido su cantidad en el período, superó a otro tipo de organizaciones que protestaron. La predominancia de los sindicatos en la protesta social se corresponde, por un lado, con la prolongación de los conflictos laborales en aquellos sectores de actividad desfavorecidos por las reformas estructurales, por ejemplo el sector público. Por otro lado, concierne a la estructuración de un marco de oportunidades políticas para realizar acciones colectivas contenciosas contra un gobierno, o el estado mismo. Esto ocurre, de acuerdo con Tarrow (1997), cuando hay posibilidades de acceder al poder político para canalizar demandas, cuando se producen cambios en las alineaciones políticas, divisiones en el seno de las elites políticas o alianzas con actores influyentes para producir acciones. La explotación de esta estructura de oportunidades es mayor en el caso de los sindicatos, pues su accionar está contemplado por las instituciones del régimen político de gobierno, con lo cual gozan de vías formalmente reconocidas para canalizar demandas. De allí que la movilización de recursos empleada por un sindicato para protestar es, en principio, menos costosa que para otros actores con menor nivel de organización, o que carecen del reconocimiento institucional de aquellos.⁸

La realización de protestas sindicales para resistir las reformas y para enfrentar al gobierno nacional o a los gobiernos provinciales que las promovían guarda relación con las consecuencias de las transformaciones estructurales en ciertos sectores de actividad, pero también guarda relación con los procesos políticos desarrollados en el marco del régimen político de gobierno entre estos actores. En estos procesos se destacaron sindicatos que años atrás no habían sido protagonistas de la protesta y expresaron nuevos reclamos. En muchos casos, carecieron del poder corporativo y de los recursos suficientes para impactar políticamente con sus acciones contenciosas.

Si dirigimos, entonces, el análisis hacia algunos sectores de actividad sindical, se encuentra que en la década del noventa cambió el sector que promovió la mayor cantidad de protestas y se modificó el alcance de estas acciones.⁹ Mientras que entre los años cuarenta y ochenta la protesta

⁸ El término movilización de recursos refiere, sintéticamente, a las vías formales e informales de organización que posibilitan el acceso a la acción colectiva contenciosa. (Véase McAdam, McCarthy y Zald, 1999. Introducción. Para un estudio de caso vinculado a sindicatos, véase en el mismo volumen el trabajo de E. Clemens).

⁹ El alcance del análisis de las protestas de sindicatos se mide teniendo en cuenta la organización que protesta y su contradestinatario. De modo que la protesta será nacional si la convoca la conducción nacional de un sindicato, provincial si la convoca la conducción regional, local si la convoca una seccional o delegación del mismo. De igual modo, si la protesta involucra al estado nacional, provincial o local, su alcance será definido también por este

sindical estuvo orientada y organizada por los sindicatos de la industria, a partir de los noventa estuvo alentada por los sindicatos del sector público, principalmente de la educación media, y de servicios. Mientras que la protesta de los sindicatos de la educación alcanzó el 34%, de servicios el 23% y de la administración pública el 22%, en el sector de la industria no superó el 8%.¹⁰

En los años en que el liderazgo sindical estuvo ligado a los sindicatos de la industria, la sólida organización interna y la cohesión política les permitió a sus dirigentes nacionales convocar a distintas acciones colectivas que incluían a los diferentes niveles de conducción del sindicato y enfrentaban al estado nacional debido a su amplia injerencia en el ámbito de la producción. Afiliados políticamente al peronismo, el componente contencioso de estas protestas excedía el reclamo laboral y gravitaba en el escenario político (Torre, 1973). Durante los noventa, en cambio, el protagonismo de los sindicatos del sector público careció de la gravitación política y de la cohesión interna adjudicada a los sindicatos de la industria de otros tiempos. Además, en el sector público la representación sindical no está concentrada en aquellos sindicatos con proyección nacional, como UPCN o ATE, sino que hay también sindicatos con alcance provincial o regional que protagonizaron en estos años las protestas contra los gobiernos provinciales, tanto en el ámbito de la educación como de la administración pública o de servicios. De allí que estas protestas estuvieran orientadas hacia los gobiernos provinciales y/o locales, que disminuyera el impacto político de dichas acciones y de los sindicatos promotores en el plano nacional, pero que generara a su vez un ciclo contencioso en las provincias entre estas organizaciones y las instituciones estatales provinciales. Asimismo, predominaron las protestas contra gobiernos del Partido Justicialista, con lo cual se debilitó considerablemente la vinculación valorativa e instrumentalmente eficaz entre sindicatos y gobiernos peronistas. Por el contrario, los sindicatos que se adaptaron a las reformas estructurales, desmovilizaron a sus bases y mantuvieron el lazo político con aquel partido.

El desplazamiento de las protestas desde la Capital Federal hacia las provincias guarda relación con los procesos de privatización de empresas públicas y de racionalización y reducción de agencias del estado nacional, que fueron transferidas a los estados provinciales. Dicho desplazamiento cobró mayor notoriedad en aquellas provincias en las cuales el estado constituyó la mayor fuente de empleos. De allí que los sindicatos más afectados con estos cambios fueron los de

interlocutor. En el caso de que una protesta se realice en el sector privado, por ejemplo, ante las autoridades de una empresa, el alcance de la protesta quedará sujeto al nivel de conducción sindical que la convoque.

¹⁰ No se cuentan, en esta lectura, aquellas protestas realizadas por las centrales sindicales CGT, MTA/CGT disidente, CTA. Véase el artículo sobre centrales, en este documento.

empleados públicos nacionales y los de la educación. Urgidos por la insolvencia fiscal para afrontar el pago de sueldos y mantener los niveles de empleo público de otros años, y apremiados por la corrupción de sus burocracias y sus principales funcionarios, estos gobiernos enfrentaron protestas de estos sindicatos. El proceso contencioso se vio alentado, además, por sindicatos cuyos dirigentes no estaban ligados identitariamente al peronismo. Esto habilitó la formación de frentes de gremios y sindicatos en los intercambios contenciosos contra las instituciones políticas provinciales en general y los gobiernos provinciales peronistas en particular. En provincias del noroeste, noreste y cuyo esta impronta contenciosa incluyó el reclamo de pagos adeudados y el mantenimiento de puestos de trabajo como el cuestionamiento sobre las sanciones recibidas por protestar. Estas acciones incluyeron, también, el repudio a la ineficacia de los funcionarios de gobierno, muchos de ellos involucrados en casos de corrupción. Fue lo que ocurrió, a fines de 1993, en Santiago del Estero. Después de un año de conflictos entre las autoridades y organizaciones del sector público, se aceleró el ciclo de protestas de empleados estatales y municipales, jubilados, docentes y estudiantes que reclamaban sueldos adeudados, recortes presupuestarios a las áreas de la administración provincial, la educación y la seguridad social, y cuestionaban la corrupción generalizada del gobierno provincial. La progresión contenciosa fue de la mano de un enfrentamiento violento entre los manifestantes y la policía, y de acciones directas como el incendio y saqueo de oficinas públicas y viviendas de funcionarios. Se conoció a este ciclo contencioso como el *santiagazo*, cuyas características similares y por factores parecidos se reprodujeron también en Jujuy y Corrientes.

Dentro del registro de la protesta sindical, los sindicatos de la educación concentraron la mayor proporción en todo el período. En 1989, el 38% del total de las protestas sociales fue realizado por sindicatos de este sector, mientras que el 23% le correspondió a servicios, el 17% a administración pública y el 5% a industria. Las proporciones de las protestas en el sector educación se mantuvieron altas durante los primeros años del período: 1991 (44%), 1992 (36%) y 1993 (46%). Este último registro coincide con el año en el que se sancionó la ley federal de educación, que modificó la asignación de recursos e influyó en la política salarial y la política educativa para el sector. Luego de una marcada disminución entre 1994-6, en 1997 se incrementó el registro de las protestas del gremio de la de educación (38%). Ese año, con el inicio de una huelga de hambre, los docentes aumentaron la apuesta contenciosa contra el gobierno nacional; instalaron una carpa frente al Congreso de la Nación –la carpa blanca– donde los huelguistas acamparon por más de dos años.

La carpa se convirtió en un espacio de reclamos varios y formas diversas de expresión de la solidaridad hacia los docentes y de ellos hacia otros actores colectivos.

En el sector administración pública la progresión de la acción contenciosa comenzó en 1993 (19%) y se incrementó en 1994 (29%) hasta alcanzar su pico máximo en 1995 (44%), con relación a educación (22%) y servicios (11%). Junto con las consecuencias de las transformaciones estructurales, en esta escalada de protestas incidió el escenario pre-electoral de 1995. Dado que se celebrarían elecciones presidenciales y que el candidato con mayores posibilidades de triunfo era el presidente Carlos Menem, los sindicatos de este sector aprovecharon el marco de oportunidades políticas abierto por el proceso eleccionario para ejercer sus reclamos y buscaron obtener consecuencias institucionales favorables a sus demandas, en coincidencia con los meses previos a las elecciones. En este sentido, la particular coyuntura de 1995 permitió a los sindicatos de la administración pública a protestar por pagos adeudados, reducción de los empleados estatales y estrechez financiera de los gobiernos provinciales junto a la posibilidad de la sanción electoral a dichos gobiernos. En dicha circunstancia, la posibilidad de contar con partidos políticos aliados a la acción contenciosa de estos sindicatos y opositores a los partidos a cargo de la función de gobierno permitió incrementar el ciclo de protesta. El partido que más acompañó estas acciones fue el Frepaso, que había surgido durante los primeros años de la década, como una extracción del PJ, y reagrupó a dirigentes peronistas y de partidos de la centro-izquierda.

Otras protestas, dentro del sector servicios, fueron llevadas a cabo por empleados bancarios, camioneros y choferes del transporte automotor de cargas, de pasajeros y de taxis, empleados de los ferrocarriles, de la gastronomía, aeronavegantes, periodistas, fotógrafos, obreros portuarios, entre otros. Se encuentra una proporción considerable de las protestas de este sector en 1998 (31%), y en menor medida en 1997 (26%) y 1996 (25%). La diversidad de ramas de actividad incluidas en este sector se expresa también en las demandas, que incluyen tanto cuestiones salariales y laborales, como de política sectorial, económica y hasta demandas vinculadas con el sistema de gobierno.

En suma, si comparamos la proporción de protestas producidas por los sindicatos de los sectores educación, servicios, administración pública e industria, los contrastes se incrementaron en el transcurso de la década del noventa, especialmente entre este último sector y aquéllos. La disminución marcada de acciones contenciosas en el sector industria se relaciona, por un lado, con la adopción de las estrategias de supervivencia organizativa que beneficiaron a los sindicatos, y de subordinación al Partido Justicialista (Murillo, 1997). Pero, por otro lado, está ligada también a la

gravitación de las conducciones nacionales de los sindicatos incluidos en este sector sobre sus bases. Considerando que se ha mantenido relativamente estable la cohesión interna de estos sindicatos y la discreción de sus dirigentes para la toma de decisiones referidas a sus organizaciones, el proceso de adaptación de estas organizaciones frente al nuevo escenario planteado en el plano de la producción y del escenario político se resolvió en los primeros años de la década del noventa. De allí la reducción marcada de protestas en este sector: 13% en 1991, detrás de las protestas realizadas por los sindicatos de educación (44%) y de servicios (17%), pero por encima de las protestas de los sindicatos de la administración pública (8%). Teniendo presente que, en ese año, hubo un último pico de crisis hiperinflacionaria, previo a la adopción del Plan de Convertibilidad para estabilizar la economía, y que las reformas estructurales estaban en proceso de implementación, las proporciones de protestas en estos sectores, incluido el de la industria, fueron mayores puesto que fue ése un período de transición. Esto es, los sindicatos estaban condicionados por un contexto económico adverso e indefinido aún para la adopción de estrategias en el plano de la producción y por un escenario político en el que su suerte parecía estar ligada a la del gobierno nacional, con quien compartían la filiación política al peronismo. En 1991 no se habían separado aún de la CGT los sindicatos que formaron la CTA y el MTA; de alguna manera, no estaban orientados y organizados todavía los nuevos apoyos con los que contaría en adelante el gobierno nacional. En 1993, en cambio, estos apoyos estaban más definidos, con consecuencias organizativas y políticas más concretas para distintos actores sociales como los sindicatos. Los registros de la protesta sindical, y de los sectores más proclives a su realización, expresan así el impacto de las consecuencias ocurridas en el plano de la economía y de la política en distintas ramas de actividad: se incrementó en el sector educación (46%) y su redujo en la industria (2%); en servicios y administración pública se mantuvo en el 19%. Algo similar ocurrió en 1999, el último año de la administración de Menem, cuando el contrapunto entre las proporciones estuvo dado por los conflictos en la administración pública, que alcanzó un 32% contra el 2% en la industria.

2. Las demandas sindicales

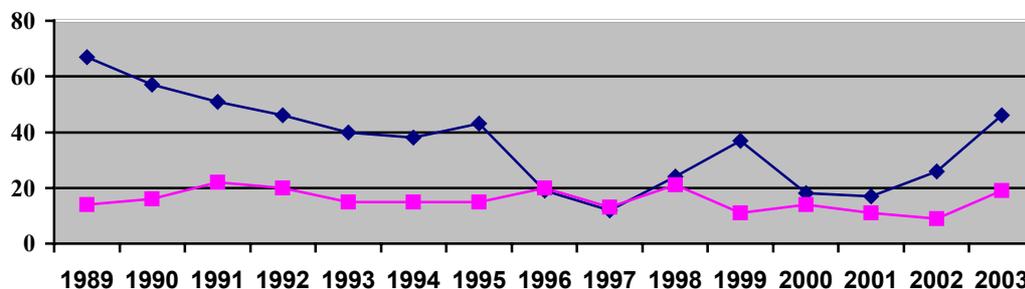
Las apreciaciones expuestas hasta aquí sobre la protesta dan cuenta de la importancia que expresa la dimensión de la demanda; de alguna manera, ella justifica la movilización de recursos y el costo

organizativo y político que una acción contenciosa supone. Dado que el contenido de la mayoría de los reclamos sindicales de estos años refiere a los efectos de las transformaciones estructurales implementadas en el régimen social de acumulación sobre los sindicatos, nos concentraremos en este ángulo y apartaremos por un momento de nuestra atención el ángulo del proceso político. Entre 1989 y mayo de 2003, las demandas se han distribuido en la siguiente forma: cuestiones salariales (26%), económicas (18%) y de seguridad social (15%). En los tres tipos de demandas participaron los sindicatos: su protagonismo fue excluyente en los conflictos salariales; compartieron las demandas económicas –políticas sectoriales y política económica– con organizaciones empresariales, partidarias, piqueteras y civiles; y actuaron conjuntamente en los reclamos ligados a la seguridad social –jubilaciones, pensiones y administración de obras sociales–, con organizaciones de jubilados. Estas últimas realizaron desde principios de los noventa distinto tipo de acciones colectivas para obtener un incremento en sus haberes y para impedir la reforma del sistema de previsión social.¹¹ En cambio, la acción sindical se orientó y organizó, mayoritariamente, en torno a los proyectos de reforma del sistema de obras sociales. Dicha reforma estaba vinculada a un proyecto más ambicioso de reforma de las relaciones laborales, que prácticamente desde el comienzo de la administración de Menem se introdujo en la arena política. Sendos proyectos tenían por fin recortar el poder económico y político de los sindicatos, que enfrentaron la embestida oficial con protestas y negociaciones. Acaso fue ésa una de las últimas muestras del denominado poder sindical y, asimismo, de la articulación de sindicatos con estrategias opuestas en torno a la defensa de sus intereses sectoriales.¹² Luego, varios dirigentes sindicales inscritos en la estrategia de supervivencia organizativa participaron en las negociaciones que les garantizaron la entrada de recursos y convalidaron la reforma laboral.

Del total de demandas (6284), proclamadas entre 1989 y 2003, el 49% de las mismas correspondió a los sindicatos. Aunque su contenido fue modificándose paulatinamente, hubo una concentración mayoritaria sobre las demandas salariales (48%), que superaron ampliamente los reclamos laborales (19%), de política económica (18%) y de servicios sociales (17%), realizados también por sindicatos.

¹¹ Los jubilados se movilizaban semanalmente hasta el Congreso de la Nación, realizaron actos públicos, abrazos simbólicos, entregaron petitorios, proyectos de ley con el aval de firmas necesario para su tratamiento en la Cámara de Diputados en busca de aumentos a sus haberes y pensiones. En varias ocasiones, contaron con la solidaridad de organizaciones sindicales como la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA) para impedir la privatización del sistema de previsión social.

Evolución de las demandas salariales y laborales - Cuadro 2



Por su vinculación constitutiva con la acción sindical, consideremos brevemente la evolución de las demandas salariales y laborales (Cuadro 2). La demanda salarial, que predominó en el período, concentró la mayor proporción entre 1989-91, en el marco de la crisis hiperinflacionaria de la economía argentina. Los conflictos salariales incidieron en la finalización anticipada de la administración de Raúl Alfonsín y en los primeros años del gobierno de Menem. La disminución de estos reclamos, desde 1992, se explica por los primeros efectos de la implementación de las reformas estructurales y del Plan de Convertibilidad para estabilizar la economía y por la vinculación política-partidaria compartida entre el gobierno peronista y los dirigentes sindicales, quienes morigeraron la estrategia contenciosa practicada ante la gestión radical. La evolución de las demandas salariales muestra una pendiente decreciente: 1989 (67%), 1990 (57%), 1991 (51%), 1992 (46%), 1993 (40%), 1994 (38%), 1995 (43%). A partir de 1996, cobraron mayor fuerza las demandas laborales y económicas. No obstante, en 1999, cuando finalizó la administración de Menem y asumió la gestión de gobierno la Alianza (UCR-Frepaso), hubo un repunte de los reclamos salariales (37%) que volvió a expresarse en 2002, durante la gestión de Duhalde (26%).

Ahora bien, conviene considerar las categorías que componen esta variable para poder observar el modo en que las protestas sindicales fueron modificándose de acuerdo a la variación del contexto económico-social. Agrupados por las categorías aumentos, pagos adeudados y otras, nos concentraremos en la primera y la segunda. La tendencia de estos reclamos muestra una mayor

¹² Sobre el proceso político de la reforma laboral y la negociación entre el gobierno, el Congreso y distintas organizaciones de interés, ver Etchemendy y Palermo, 1998.

proporción de demandas por aumentos que por pagos adeudados en los primeros años, aunque progresivamente la brecha entre ambas categorías disminuye y se invierte su proporción desde mediados de los noventa en adelante. Así, mientras que en el período presidencial de 1989-95 el 20% corresponde a los pedidos de aumentos y el 11% a los pagos adeudados, en 1996-99 sólo el 3% corresponde a los pedidos de aumentos y el 5% a los pedidos por pagos adeudados. A modo de ilustración, en 1995, los reclamos por pagos adeudados alcanzaron un 25%, mientras que los pedidos de aumentos sólo el 2%, y al año siguiente sólo se registraron reclamos por pagos adeudados con un 7%. Estas proporciones y sus respectivas variaciones coinciden, en parte, con la racionalización y reestructuración del estado ya comentada. Teniendo en cuenta que, a través de este proceso, el estado nacional trasladó la responsabilidad fiscal y política de la gestión de áreas como la salud y la educación a los estados provinciales, éstos tuvieron serias dificultades para afrontar el financiamiento de dichas áreas. A su vez, el delicado contexto de la coyuntura económica de 1995 y 1996 incidió en la caída de los recursos fiscales y las sucesivas crisis financieras provinciales que dificultaron los pagos de sueldos, haberes jubilatorios y deudas a los proveedores (Gerchunoff y Torre, 1996: 763). En el período 2000-03, los pedidos de aumentos alcanzaron el 2% y los reclamos por pagos adeudados el 7%. Incidieron en la proporción de estos registros la depresión de la actividad económica y las desfavorables condiciones del mercado de trabajo.

Respecto de las demandas laborales (19%), la distribución de sus categorías es: condiciones de trabajo, mantenimiento de los puestos de trabajo y cumplimiento de los convenios colectivos. Las proporciones muestran que los reclamos por cuestiones laborales han estado orientados no tanto a las condiciones y al cumplimiento de los convenios como al mantenimiento de los puestos de trabajo. Sus registros muestran una mayor concentración en 1991 (11%), 1992 (7%), 1995 (8%) y 2003 (9%).¹³ Estos resultados guardan relación con los procesos de desindustrialización, privatización de empresas públicas, descentralización estatal, y agotamiento de las economías regionales, que redundaron en la contracción del empleo formal y, por lo tanto, de la capacidad de varios sindicatos para establecer estrategias de lucha que soportaran dichos procesos.

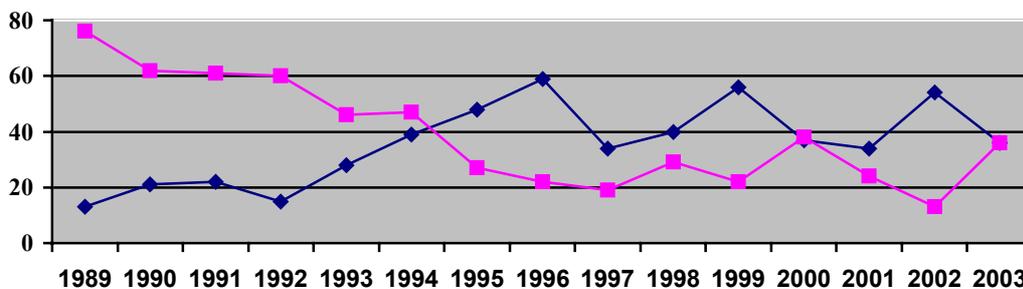
¹³ El porcentaje referido a 2003 toma hasta el 25 de mayo, fecha de la asunción de Kirchner (PJ) como presidente de la Nación. De allí que se eleven los porcentajes de estas variables en este año.

3. Formatos de la protesta sindical

El análisis de la protesta social resultaría incompleto si no incluyéramos la dimensión formato, que designa al modo en que la protesta aparece en la escena pública (una huelga, un corte de ruta, una marcha, etc.). Si prestamos atención a las formas en que se expresó la acción sindical, el 90% de las protestas de sindicatos se realizó mediante acciones colectivas propias del repertorio clásico, configurado por huelgas, movilizaciones, boicots, lockouts, tomas y ocupaciones, entre otras. Por el contrario, sólo el 9% de las protestas de las organizaciones de los trabajadores se ha realizado mediante acciones que configuraron el nuevo repertorio, como cortes de rutas, acampes y ollas populares, entre otras.

Dentro del conjunto de formatos utilizados por los sindicatos para expresar sus demandas predominaron las huelgas (45%) y movilizaciones (32%) con respecto a las concentraciones y las tomas de edificios públicos o fábricas, que registraron un 5%. Curiosamente, la misma proporción se observa en la utilización de los cortes de ruta por parte de sindicatos. Esto no se debe tanto a la incorporación de este formato por parte de los sindicatos sino, más bien, a la participación solidaria de ciertos sindicatos en los cortes organizados por desocupados. Así ocurrió, por ejemplo, desde mediados de los noventa en provincias como Jujuy, donde los sindicatos de empleados públicos y municipales y desocupados actuaron conjuntamente. En dichas ocasiones, hubo cortes de ruta en demanda de pagos adeudados, mantenimiento de las fuentes de trabajo, trabajo y asistencia social directa. También el Sindicato de Choferes de Camiones utilizó el corte de ruta como expresión de la protesta pero no por haber incorporado una nueva forma a sus prácticas de lucha sino porque la ruta es el ambiente propio del tipo de trabajo que realizan en esta rama de actividad.

Evolución de formatos en los sindicatos - Cuadro 3



Si bien hay una mayor proporción de huelgas y movilizaciones, se observan variaciones a través del tiempo de una y otra forma de acción colectiva (Cuadro 3). Estas variaciones se corresponden, ciertamente, con las consecuencias de las reformas estructurales. El cierre de fábricas y empresas, y la racionalización y reducción de las agencias estatales provocaron –como hemos visto– protestas en contra de los despidos de un alto porcentaje de trabajadores. Estas protestas no tomaron la forma de huelgas sino de movilizaciones, aunque en distintas ocasiones incluyeron conjuntamente uno y otro formato. De allí que, en estos años, haya disminuido la proporción de huelgas y se haya incrementado la de movilizaciones. Mientras que en 1989 hubo un 76% de huelgas y un 13% de movilizaciones, en 1993 la brecha se estrechó al 46% y 28%, respectivamente.¹⁴ Al año siguiente, esta distancia continuó reduciéndose puesto que el porcentaje de huelgas aumentó apenas (47%) mientras que el de las movilizaciones ascendió bastante (39%); fue ése el último año en el cual hubo mayor cantidad de huelgas. En 1995, por el contrario, los registros se invirtieron y mostraron un marcado contraste: 48% de movilizaciones, 27% de huelgas. Y en 1996, la brecha se amplió más aún: 59% y 22%, respectivamente. Aunque ha habido variaciones en el ciclo de la protesta de sindicatos y de las formas de expresarlo, otros años con picos altos de disparidad fueron 1999 (56% y 22%) y 2002 (54% y 13%).

4. Palabras finales

De acuerdo con los datos presentados más arriba, los resultados del relevamiento de la protesta social entre 1989 y mayo de 2003 muestran un marcado contrapunto: la protesta organizada por sindicatos disminuyó considerablemente, pero aún así fue mayoritaria con respecto a otro tipo de organizaciones sociales. Este contrapunto cobra mayor fuerza en la medida que el alto nivel de la protesta sindical no se ha canalizado en las instituciones políticas.

En este sentido, consideramos que no existe una relación directa entre la cantidad de protestas sindicales y la gravitación de los sindicatos en el régimen político de gobierno. Por el contrario, creemos que la influencia de este tipo de actores sociales en dicho régimen guarda relación con las oportunidades aprovechadas y la movilización de recursos utilizada para realizar

¹⁴ Estos porcentajes se han calculado sin discriminar otros formatos de protesta.

acciones contenciosas, con el impacto político y las consecuencias institucionales que aquellas podrían provocar. El escenario resultante de la combinación de estos factores en la orientación y organización de protestas de un lado, y de las respuestas institucionales del régimen político del otro, muestran que la modificación más profunda de la protesta sindical en estos años refiere a la disminución ostensible de su impacto político. Con esto aludimos a las posibilidades limitadas de los sindicatos para provocar distintos efectos con sus acciones: el efecto estratégico del reclamo cursado, es decir, si se consiguió total o parcialmente la demanda; el efecto institucional, en el sentido de producir consecuencias inintencionadas con una acción, como la remoción de un funcionario de gobierno, de un dirigente sindical, etc.; y el efecto performativo, finalmente, que refiere a la posibilidad de instalar un tema de agenda pública a partir de la protesta.¹⁵

Como hemos visto, incidieron en ello, por un lado, las consecuencias de las transformaciones estructurales en términos de la desindustrialización de la economía, la apertura a la inversión privada y extranjera, la fragmentación y heterogeneidad del mercado de trabajo, la retirada del estado nacional respecto de una serie de responsabilidades que le cupieron en el modelo de desarrollo de la posguerra y en el cual los sindicatos tuvieron una participación predominante junto a otras corporaciones. Por otro lado, influyeron las distintas estrategias adoptadas por los sindicatos que llevaron a la división de la CGT y debilitaron el poder corporativo de los nuevos nucleamientos, más cercanos a la organización de protestas y al enfrentamiento con aquella cúpula y el Partido Justicialista, en el gobierno nacional y en varias provincias, que a la desmovilización de sus bases y a la negociación con aquellos.

Los sindicatos que se movilizaron predominantemente carecieron de la fuerza que ejercieron tras la posguerra los sindicatos de la industria en el escenario político. Esto se debe, por un lado, al espacio reducido que han ocupado los sindicatos como actores centrales del régimen social de acumulación y del régimen político de gobierno consolidados en los noventa. Por otro lado, los sindicatos que protestaron retuvieron, comparativamente, menores recursos organizativos y políticos que aquellos que sí se adaptaron al marco resultante de las reformas estructurales e incrementaron sus recursos organizativos, a pesar de la disminución de sus afiliados.

Los sindicatos protagonistas de la mayoría de las protestas correspondieron a un sector como el público que, en principio, no tiene una influencia directa en el ámbito de la producción. Además,

¹⁵ La noción de performatividad se relaciona, estrictamente, con la capacidad inherente de toda enunciación pública para redefinir las reglas y los recursos que constituyen el campo simbólico dentro del cual se produce y se reconoce. Ver

el desplazamiento de las protestas desde el plano nacional, en el orden de la producción y del estado nacional, hacia el plano provincial y local, en el orden del sector público, disminuyó la influencia de la acción contenciosa tanto en el régimen social de acumulación, que no dependía principalmente de aquella, como en el régimen político de gobierno, que afectaba menos a la administración nacional que a las administraciones provinciales.

En ese sentido, la protesta sindical se corrió del escenario central de la política nacional. No obstante, si por un lado disminuyó este tipo de protesta en el centro político expresado en la Capital Federal, por el otro se asistió a la estructuración de procesos contenciosos que mostraron varios centros de protesta; las provincias del noroeste y noreste han sido un buen ejemplo de ello. Este desplazamiento, coincidente con la transferencia del sector de la industria al público en la organización de la protesta, se expresó, además, en la modificación del contenido de las demandas exigidas. Estas demandas no estuvieron centradas en la puja distributiva en torno al salario, propia del modelo de desarrollo orientado al mercado interno. Por el contrario, estuvieron motivadas por la exigencia de pagos adeudados. Al respecto, estos reclamos y aquellos ligados a las cuestiones laborales, como el mantenimiento de los puestos de trabajo o de los convenios colectivos, le otorgaron a estas protestas una clara orientación defensiva en su proposición y realización. Años atrás, por el contrario, la disputa por el aumento salarial constituía una apuesta ofensiva de las organizaciones sindicales ante las patronales y el estado. Limitada la capacidad de los sindicatos para influir en las instituciones que rigen la economía y la política, las acciones contenciosas de estas organizaciones encontraron su límite en el reducido espacio que les reservó el nuevo juego político para custodiar los derechos de sus bases de representación y para conservar las garantías corporatistas de otros tiempos.

Desde 2003 y sobre todo luego de mediados de 2004 en adelante, se advierte un incremento de la protesta sindical. Ese límite al que nos referimos pareciera haberse modificado, en el plano sectorial, con la reposición de los sindicatos en torno a la discusión por una recomposición salarial y la reapertura del sistema de paritarias en diferentes sectores de actividad. Pero ese límite se mantiene, no obstante, en torno a la gravitación de los sindicatos en las instituciones políticas.

Restringida, en líneas generales, a cuestiones sectoriales, como ha ocurrido en países con un desarrollo sólidamente afianzado de la actividad sindical, la protesta de los sindicatos en la Argentina se enfrenta a un nuevo escenario, dominado por la fragmentación de las organizaciones

sindicales y por la heterogeneidad de las lealtades políticas que orientan a sus dirigentes y a sus bases de representación. A ello se le agrega la tensión existente entre sindicatos y organizaciones de desocupados puesto que si, por un lado, unos y otros forman parte de lo que otrora pudo denominarse clase obrera en términos de un mercado de trabajo relativamente homogéneo, por el otro integran actualmente colectivos de socialización política diferentes. Esto implica objetivos político-organizativos distintos, aun cuando haya entre los trabajadores sindicalizados y los desocupados organizados valoraciones políticas deudoras del peronismo o de la izquierda. Estos son tan sólo algunos de los aspectos que jalonan la orientación y organización de los actores sociales ligados al mundo del trabajo asalariado en la Argentina de estos días. Su configuración, sin embargo, remite al proceso de transformación del régimen social de acumulación y el régimen político de gobierno profundizado en la década del noventa. La evolución de la protesta de los sindicatos es, en ese sentido, una muestra fiel de dicho proceso y, ciertamente, las consecuencias de ese proceso condicionan las motivaciones actuales de estos actores y de sus acciones colectivas. No obstante los cambios, la expectativa que conserva este tipo de acciones, al menos en ciertos sectores de actividad, para resguardar derechos de los trabajadores o para preservar recursos organizativos, refieren a su vigencia en el marco de la transformación de la protesta social.

Referencias bibliográficas

- Etchemendy, Sebastián (2001): “Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica”, *Desarrollo Económico*, vol. 40, n° 160, enero-marzo.
- Etchemendy, Sebastián y Palermo, Vicente (1998): “Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995)”, *Desarrollo Económico*, vol. 37, n° 148, enero-marzo.
- Gerchunoff, Pablo, y Juan Carlos Torre (1996): “La política de liberalización económica en la administración de Menem”, en *Desarrollo Económico*, vol. 36, N° 143, octubre-diciembre.
- McAdam, D., McCarthy J. D. y ZALD, M. eds. (1999): *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid, Istmo.

- Murillo, M. Victoria (1997): “La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem”, *Desarrollo Económico*, vol. 37, nº 147, octubre-diciembre.
- Pérez, Germán J. (2005): “Pálido fuego: Hannah Arendt y la declinación de la figura del trabajador en las sociedades contemporáneas. Apuntes sobre los piqueteros en Argentina”, en Naishtat, F., Schuster, F., Nardacchione, G. y Pereyra, S. (comps.) *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Prometeo. (en prensa)
- Schuster, Federico (2005): “Las protestas sociales y el estudio de la acción colectiva”, en Naishtat, F., Schuster, F., Nardacchione, G. y Pereyra, S. (comps.) *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Prometeo. (en prensa)
- Sidicaro, Ricardo (2002): *Los tres peronismos. Estado y poder económico 1946-55 / 1973-76 / 1989-99*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Svampa, Maristella y Pereyra, Sebastián (2003): *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires, Biblos.
- Tarrow, Sidney (1997): *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y política*, Madrid, Alianza.
- Torre, Juan Carlos (1983): *Los sindicatos en el gobierno 1973/1976*, Buenos Aires, CEAL.
- Torre, Juan Carlos (1973): “La tasa de sindicalización en la Argentina”, en *Desarrollo Económico*, vol. 12, nº 48, enero-marzo.