

**Nombre y apellido:** Alejandro Rossi

**Afiliación institucional:** Universidad de Buenos Aires

**Correo electrónico:** [alemrossi@yahoo.com.ar](mailto:alemrossi@yahoo.com.ar)

**Eje problemático propuesto:** Estado. Instituciones. Actores

**Título de la ponencia:** Los sindicatos y su influencia en las políticas de Kirchner

# **Los sindicatos y su influencia en las políticas de Kirchner**

Alejandro Rossi

## **1) Introducción.**

La llegada al poder de Néstor Kirchner el 25 de Mayo de 2.003, es vista por ciertos analistas como un quiebre respecto de muchas de las políticas seguidas durante la década anterior, así como el replanteo de la relación que establecida con el gremialismo, particularmente con aquel conocido como “sindicalismo de negocios”. En tal sentido, puede decirse que algún sector del movimiento obrero desempeñó no solo un rol como mecanismo de contención del conflicto social, sino como un actor determinante en la negociación de políticas públicas, interviniendo en la formulación e implementación de determinadas iniciativas, viabilizando la puesta en práctica del programa económico, influyendo sobre la dinámica de la discusión salarial y reestructurando muchas de las transformaciones que se habían llevado adelante en los noventa.

El proyecto de Kirchner requirió desde sus inicios la construcción de una coalición política que le permitiera superar las limitaciones que surgían de haber ganado las elecciones de 2.003 con solo el 22 por ciento de los votos<sup>1</sup> y del apoyo que Eduardo Duhalde y el aparato del justicialismo bonaerense le habían otorgado para competir con Carlos Menem. Como podrá verse en el trabajo, ese objetivo lo persiguió a partir de la puesta en práctica de ciertas decisiones de carácter simbólico que implicaran rupturas con el pasado reciente, pero también con la reestructuración de la vinculación con actores sociales que habían sido protagonistas centrales de las transformaciones económicas y sociales producidas durante el gobierno de Carlos Menem.

Por ello, enfocaré el análisis en el cambio que se produjo en la relación entre los sindicatos y el gobierno en el período 2.003-2.007. Primero haré una reseña de las transformaciones producidas en ciertas políticas durante la presidencia de Duhalde, para

---

<sup>1</sup> Pese a que Carlos Menem alcanzó la primera minoría en los comicios del 27 de Abril de 2.003 renunció a presentarse a la segunda vuelta, argumentando que no podía financiar una nueva campaña y que no existían garantías suficientes de transparencia en las elecciones. Por ello, Néstor Kirchner candidato del Frente para la Victoria quedó automáticamente consagrado presidente, sin haber podido revalidar su potencial electoral en un ballottage.

poder comprender más eficazmente el punto de partida de la administración kirchnerista, el cual incidirá sobre las políticas adoptadas, no solo por la caracterización de los problemas existentes, sino por la desigual distribución de poder entre los distintos actores resultante de las iniciativas oficiales. Luego analizaré algunos cambios que se introdujeron en el gobierno de Néstor Kirchner, tanto en política económica como en políticas sociales, en las que el sindicalismo tuvo una participación relevante. Finalmente, formularé algunas conclusiones acerca de las modalidades y razones de los cambios emprendidos.

## **2) Principales disposiciones implementadas en el gobierno de Eduardo Duhalde.**

En Enero de 2.002, luego de la renuncia de Rodríguez Saa y de una muy breve transición encarada por el Diputado Caamaño<sup>2</sup>, asumió Eduardo Duhalde, electo Senador por la Provincia de Buenos Aires en las elecciones de Octubre de 2001, con el propósito de cumplir el período presidencial de Fernando de la Rúa.

El nuevo mandatario, preocupado por la competitividad de la producción nacional, promovió la derogación de la Ley de Convertibilidad vigente desde 1991. A partir de esa decisión, el Ministro de Economía Jorge Remes Lenicov, determinó que el tipo de cambio se determinaría de ahí en adelante por un mix entre las cotizaciones del dólar, el euro y el real, en virtud de la composición del comercio exterior de nuestro país.

El gobierno de Duhalde, ante los peligros que planteaba la devaluación de la moneda, decidió la pesificación del sistema financiero. Se argumentaba que frente a la magnitud del proceso devaluatorio, los créditos se habían hecho impagables y por eso había que mantenerlos en pesos, lo cual obligaba a hacer lo mismo con los depósitos. Ello planteaba un gran inconveniente, ya que dicha pesificación se produjo a tipos de cambio diferentes para depósitos y préstamos, lo que implicaba una descapitalización de los bancos, que sería compensada por el gobierno a través de distintos mecanismos.

El impacto de estas disposiciones para el sistema económico fue complejo, originándose una caída del Producto Bruto Interno de casi el 11% en el 2002 y un

---

<sup>2</sup> Quién había sido designado Presidente de la Cámara de Diputados de la Nación luego de las elecciones de Octubre de 2.001.

incremento en los índices de desocupación y pobreza<sup>3</sup>, a lo que se sumó una distribución crecientemente desigual del ingreso, acentuada por la vuelta de la inflación, que repercutía más violentamente en los sectores postergados. Ello se debía no solo a que los grupos más pobres tenían menores recursos para protegerse ante el aumento de precios, sino también al hecho que el aumento de la canasta básica de productos impactó enormemente en sus ingresos. Asimismo, el encarecimiento de los insumos importados frenó el proceso de modernización de ciertos sectores productivos, al tiempo que reactivó a otros que no podían competir con los extranjeros.

Tras la llegada al Ministerio de Economía de Roberto Lavagna, se adoptó una política monetaria y fiscal más prudente, al tiempo que se estableció algo similar a una convertibilidad con el dólar, a partir de una creciente intervención del Banco Central y otros bancos oficiales en el mercado cambiario. Además, la convocatoria a elecciones para principios de 2003 brindó mayor previsibilidad política, disminuyendo tensiones que impactaban sobre la economía, iniciando una etapa de mayor estabilidad financiera y tranquilidad en los mercados que favoreció la recuperación de la producción.

La devaluación de la moneda, junto con una caída del consumo, disminuyeron las importaciones, permitiendo una mejora de los sectores que no habían podido competir con los productos extranjeros, provocándose también un abaratamiento de la mano de obra en moneda extranjera, dotando transitoriamente al sector exportador de una fuente de competitividad. También se produjo un incremento en el precio de los productos de exportación, particularmente las oleaginosas, las que desplazaron a otras actividades en el sector agrícola. Esa situación no solo permitió dinamizar la economía y obtener un saldo positivo de la balanza comercial, sino que generó las condiciones para el establecimiento de impuestos a la exportación (retenciones) que financiaran programas contra la pobreza y el mejoramiento de la relación con los gobernadores, limitando las presiones sobre la necesidad de un ajuste fiscal en las provincias.

Asimismo, se resolvió poner en práctica disposiciones que compensaran los costos de la salida de la Convertibilidad. Por ello, ante el desequilibrio de las variables macroeconómicas, que produjo un deterioro en las condiciones de vida de una parte

---

<sup>3</sup> Es importante tener en consideración que la tasa de desocupación superó largamente el 20% y la pobreza alcanzó al 57% de la población en Octubre 2.002.

importante de la población, el gobierno implementó un conjunto de políticas que permitiera moderar los perjuicios que la devaluación y la profundización de la recesión habían provocado en los sectores más pobres. En tal sentido, se instrumentó el Plan Jefes y Jefas de Hogar, que planteaba el pago de 150 pesos (inicialmente en LECOPs) a aquellos jefes de familia desempleados que no tuvieran otro ingreso en el hogar, estableciéndose el compromiso de asegurar la concurrencia a la escuela y la atención médica de los menores a su cargo.

Esta decisión, no solo logró mejorar la situación de sectores golpeados por la crisis económica, sino que permitió optimizar las redes clientelares, fomentando de este modo las maquinarias políticas que luego entrarían en conflicto durante el kirchnerismo. La implementación de estas medidas apuntaba a focalizar el gasto en los sectores más sensibles, aunque la posibilidad que los dirigentes partidarios pudieran influir sobre la forma en que se repartían los beneficios, favoreció la utilización de grupos vulnerables para distintas prácticas, consolidando la relación entre los líderes locales y miembros del Poder Ejecutivo que distribuían los favores.

Finalmente, es trascendente resaltar que durante la gestión de Duhalde, se proclamó la emergencia económica, que introdujo la doble indemnización para los despidos. Este fuerte aumento del costo laboral fue posible, ya que se compensó con una política salarial austera, lo cual generó una fuerte caída en el salario real ante el crecimiento de los precios producto de la devaluación, produciéndose una disminución en las remuneraciones en dólares, que significó una recuperación en la rentabilidad para los empresarios.

### **3)Gobierno de Néstor Kirchner.**

El 25 de Mayo de 2003 asumió la presidencia Kirchner. El hecho de haber llegado a la primera magistratura con un 22% de los votos válidos en primera vuelta, generó en el nuevo presidente la necesidad de construir una base de apoyo, que le diera autonomía frente a la presión que podían ejercer Duhalde y el aparato del peronismo bonaerense, que se habían convertido en claves para su acceso al gobierno. Por ello, inicialmente se adoptaron medidas con gran impacto mediático, sobre todo en relación con grupos que tenían alto nivel de descrédito, como los militares vinculados con la represión ilegal o

bien miembros del Poder Judicial a los que se sindicaba como relacionados con el gobierno de Menem<sup>4</sup>. La estrategia se suponía que reforzaría la imagen presidencial al confrontar con actores que se encontraban debilitados.

En relación con el programa económico Néstor Kirchner se encontró con la necesidad de dinamizar el consumo interno para no interrumpir la recuperación de la producción iniciado en la parte final del gobierno duhaldista, lo que requería el incremento de la capacidad de compra de los asalariados, sin arriesgar el incremento de la competitividad logrado con la devaluación, creando una baja en el costo laboral. Para ello, el gobierno desarrolló políticas activas, entre las que se incluyeron mejoras en los sueldos y la elevación del salario mínimo, vital y móvil, por medio de decretos de necesidad y urgencia; así como el impulso de negociaciones colectivas, que reunieron a sindicatos y cámaras empresarias en el Consejo del Salario.

El objetivo de ese conjunto de medidas, era no solo reparar las malas condiciones de vida de los sectores menos favorecidos, sino garantizar un mercado interno en crecimiento que apuntalara el intento reindustrializador del gobierno<sup>5</sup>. En materia salarial, los sindicatos consiguieron aumentos en segmentos de trabajadores del sector formal, aún cuando siempre se buscó que dichos incrementos fueran consistentes con los objetivos antiinflacionarios del gobierno. Por ello, es importante analizar cómo el sindicato de camioneros ha operado como un modelo en la fijación de pautas salariales, que se convierten en una especie de límite para que los demás gremios ajusten sus reclamos, sin arriesgar la estabilidad del esquema macroeconómico.

Los incrementos se pudieron obtener mediante bonos especiales o aumentos no remunerativos, en aquellos núcleos que tenían un buen resultado, particularmente los vinculados con la exportación, otorgando un margen a las empresas para absorber esos pagos sin transferirlos a los costos. Muchos dirigentes sindicales ligados a Moyano encontraron un complicado equilibrio entre liderar las presiones de los trabajadores y

---

<sup>4</sup> A los pocos meses de asumida la presidencia Néstor Kirchner pidió por televisión la remoción del Presidente de la Corte Suprema de la Nación, Julio Nazareno.

<sup>5</sup> Antes que Kirchner cumpliera un mes en el poder el líder camionero Hugo Moyano ya reclamaba un aumento salarial generalizado para el sector público y privado, un incremento de la jubilación mínima y la convocatoria al Consejo del Salario.

sostener la relación en buenos términos con el gobierno, moderando las demandas que generaran inconvenientes en el programa económico.

Asimismo, la organización dirigida por Hugo Moyano, estableció una coalición con empresarios del transporte, beneficiándolos en variadas negociaciones con la administración, encaminadas a obtener subsidios para la actividad, que permitían el mejoramiento de las remuneraciones de los camioneros sin perturbar centralmente los esquemas de rentabilidad empresariales, estableciéndose además proyectos compartidos que optimizaban el posicionamiento de los gremios en el mercado (Entrevista con Sebastián Etchemendy, 14 de Febrero de 2.008, Cabot y Olivera, 2.007).

El rol moderador en las negociaciones se sumó a la presión de determinados sindicatos para conseguir el reencuadramiento de los trabajadores. En ese plano, también es muy ilustrativo el comportamiento de la central de camioneros, que se vinculó con trabajadores que eran de otros sindicatos, perjudicándose la organización de los mercantiles, encabezada por Armando Cavalieri, uno de los representantes del denominado “sindicalismo de negocios”, que durante la década de los noventa se había beneficiado, adaptándose a las reformas introducidas por el menemismo.

El movimiento de los sindicatos más cercanos al gobierno se vio ayudado por una posición “benevolente” de la cartera laboral, la cual no solo tuvo una mediación muy activa en defensa de los trabajadores en las situaciones conflictivas, sino que propició el funcionamiento de los mecanismos de negociación colectiva, creando instancias para la interacción entre trabajadores y empresarios. No debe soslayarse, por otra parte, el manejo que grupos vinculados con el líder camionero desarrollaron para asegurarse el manejo de fondos vinculados con las obras sociales. En tal sentido, la Atención de Programas Especiales (APE) estuvo permanentemente en manos de un abogado fuertemente ligado con el sindicalismo afín al gobierno. A través de esa vinculación, las obras sociales más conectadas con Moyano accedieron a más fondos y aceleraron el desembolso por tratamientos de alta complejidad para sus afiliados.

Asimismo, es interesante ver cómo la conformación de nuevos sindicatos fue funcional a la expansión de los intereses del sector ligado con Hugo Moyano al interior del gremialismo. En tal sentido, la creación del Sindicato Único de Trabajadores de

Peajes y Afines (SUTPA), liderado por Facundo Moyano, sirvió para encuadrar a un conjunto de Trabajadores que pertenecían a otros gremios y que a partir de ese momento se encolumnaban en el proyecto de acumulación de poder político y financiero del líder camionero<sup>6</sup>. Así, los gremios que se alinearon con el gobierno consiguieron ayudas oficiales para posicionarse en una estrategia de conquista de nuevos afiliados<sup>7</sup>.

Por todo lo anteriormente dicho es necesario identificar la relación establecida entre el gobierno y los sindicatos para asegurar la viabilidad del programa económico, condicionando la variación de los ingresos a las posibilidades reales de las empresas que estaban beneficiándose de las transformaciones que tenían lugar, aunque garantizando un incremento salarial que dinamizara el crecimiento del mercado interno y asegurara una demanda creciente para las empresas nacionales. Además ciertas organizaciones gremiales obtenían ventajas concretas a partir de la intervención concreta del Ministerio de Trabajo, favoreciéndolas en su capacidad de negociación con los sectores empresariales o en su disputa con otros sindicatos con los cuales disputaban la representatividad. Ello era importante no solo por la posibilidad de obtener los aportes de los nuevos trabajadores, sino porque fortalecía a la organización que recibía nuevos afiliados al darle mayores capacidades para presionar a los empresarios y obtener beneficios para sus adeptos.

#### **4) Transformaciones en políticas sociales**

##### **4-a) Modificaciones en el plano previsional.**

En el sistema previsional el gobierno de Kirchner incrementó las prestaciones, intentando que los haberes no perdieran valor frente al aumento de precios producido luego de la devaluación de Duhalde. Por otra parte, para solucionar el problema de los que habían sufrido el desempleo por largo plazo, se introdujeron mecanismos de jubilación anticipada para las mujeres de más de 55 años y hombres de 60 con más de

---

<sup>6</sup> El representante de la nueva organización ante el Ministerio de Trabajo era Mariano Recalde, cuyo padre Héctor Recalde, era un importante asesor de Moyano en la Confederación General del Trabajo y legislador en las listas del kirchnerismo bonaerense.

<sup>7</sup> La práctica de bloquear comercios para exigir el reencuadramiento sindical de los trabajadores de determinadas actividades no pudo haberse efectivizado frecuentemente sin contar con la pasividad de las autoridades encargadas de garantizar el orden.



30 años de aportes. Ese esquema, llamado Prestación Anticipada por Desempleo les permite cobrar la mitad del haber que les correspondería cuando alcancen la edad jubilatoria, aunque si continúan sin trabajo, cuando alcanzan los 60 o 65 años pasan a cobrar la jubilación completa.

En la misma línea, se introdujeron moratorias, con el fin que aquellos potenciales beneficiarios, que habían sufrido el impacto de diferentes crisis, regularizaran su situación y accedieran a una prestación. Para ello, se sancionó la Ley 25.994, por la cual las mujeres de más de sesenta años y los hombres de más de sesentaicinco al 31 de Diciembre de 2.004 estaban habilitados para completar los treinta años de aportes. Por otra parte, se aplicaba una prórroga a la Ley 24.476, que abarcaba a los aportes adeudados a partir de los dieciocho años de edad, por el período de Enero de 1.955 hasta Septiembre de 1.993, situación que comprendía tanto a los afiliados al sistema de reparto como a aquellos de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones. En relación con el funcionamiento de las distintas cajas previsionales, se estableció que las AFJP transferirían los saldos acumulados por los aportes recibidos de docentes primarios y secundarios, investigadores científicos, diplomáticos y trabajadores del Poder Judicial, los que tendrían regímenes especiales en el aspecto previsional.

En un plano más estructural del funcionamiento del sistema, se instituyó la reapertura de la opción entre los esquemas de reparto y capitalización, la cual se ejercería hasta el 31 de Diciembre de 2.007, opción que se repetiría cada cinco años. La primera no tendría límites de edad, mientras que a partir de la segunda podrá ser ejercida hasta diez años antes de alcanzar la edad jubilatoria<sup>8</sup>. Se postulaba que los varones mayores de 55 años y las mujeres de más de cincuenta que estuvieran en una Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones y que tuvieran en su cuenta menos de veinte mil pesos pasarían al régimen estatal, salvo que antes del 10 de Junio manifestaran su interés de quedarse en la AFJP. Por otra parte, se establecía que los nuevos trabajadores aportarán el 11 % del sueldo, y si eran indecisos quedarían en el Estado salvo que expresen su voluntad de estar en una AFJP.

---

<sup>8</sup> Todas esas disquisiciones quedarían perimidas cuando en el año 2.008 se decidió eliminar el sistema basado en las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, concentrándose el flujo de aportes en la ANSES.

Con el fin de incrementar el monto del salario a capitalizar se estableció que desde el mes de Abril las comisiones de las Administradoras no podrían superar el 1% del salario, a lo que se agregaba el costo del seguro, por lo que se estima que en promedio la comisión total pasaría de del 2,54 a un 2,40 del sueldo. Para fortalecer la opción de reparto, el cálculo de la jubilación estatal subió del 0,85 al 1, 5 del sueldo promedio de los últimos diez años, a los que ya tuvieran el beneficio y a los que se les otorgara en adelante, a partir del 1 de Julio. Además, se subía de 4.800 pesos a 6.000 el tope salarial sobre el cual se realizaría el descuento jubilatorio desde Abril.

Con el fin de legitimar la transformación que se estaba introduciendo, la definición sobre la necesidad de realizar cambios en el sistema previsional se fundamentó en un diagnóstico crítico con respecto a la reforma del año '93 y a los efectos que aquella había tenido en el tejido social. El proyecto fue vinculado con la búsqueda que el Estado protegiera los derechos de los sectores más vulnerables a través de un Sistema de Reparto fortalecido frente a la opción de las AFJP.

La reivindicación del carácter progresivo de la iniciativa y la condena a los sectores “ganadores” en el proceso de capitalización fue esencial para que líderes sindicales que durante la década menemista se opusieron a la reforma del sistema previsional, como Hugo Moyano y Hugo Yasky, se refirieran a las modificaciones de aquella reforma como medidas “históricas” y apoyaran públicamente el proyecto gubernamental, enfatizando su carácter reivindicatorio de los sectores populares (Clarín, 25/01/07). El discurso de estos actores fundamentaba su apoyo en una antinomia entre el sistema de reparto y las AFJP que no estaba planteada en las modificaciones propuestas por el oficialismo mientras que sí lo estaba en proyectos de reforma presentados por otros actores, que proponían transformaciones más profundas, con un nivel de ruptura y una capacidad de redistribución mayores.

Otras iniciativas de reforma previsional<sup>9</sup>, con propuestas más radicales y vinculadas con la ruptura que el gobierno planteaba discursivamente, tampoco lograron tener ninguna resonancia en el Congreso o en la opinión pública. La definición de la reforma

---

<sup>9</sup> Los diputados Claudio Lozano (CTA) y María América González (ARI) habían presentado proyectos alternativos que nunca llegaron a ser discutidos en el recinto.

como un quiebre con la década del noventa<sup>10</sup>, fue suficiente para que el gobierno lograra el consenso necesario para aprobar la ley, monopolizando así el rédito político por modificaciones al sistema previsional que todos los actores, incluso aquellos que desde el oficialismo fueron presentados como los grandes perdedores, consideraban necesaria.

#### **4-b) Cambios en el campo laboral.**

En el plano laboral, inicialmente la estrategia estuvo destinada a amortiguar las consecuencias de la crítica coyuntura económica posterior a la devaluación. La duplicación del monto indemnizatorio en caso de despido injustificado fue una medida sancionada durante la presidencia duhaldista, prorrogada por Kirchner mediante decretos de necesidad y urgencia, para asegurar un piso mínimo de ingresos a los grupos que perdían posiciones en el mercado de trabajo formal.

Asimismo, se sancionó la Ley 25.877, la cual derogaba la 25.250, último intento flexibilizador durante la presidencia de De la Rúa. Algunas de las modificaciones introducidas fueron la autorización a los trabajadores a hacer valer el convenio colectivo de ámbito mayor si sus normas eran más favorables y la reducción del período de prueba a 3 meses sin posibilidades de extensión. Además, se aseguró la continuidad de los convenios que seguían vigentes luego de varios años por falta de acuerdo entre las partes; y se incrementaron las indemnizaciones de aquellos trabajadores empleados después de Septiembre de 1.998, que se habían visto perjudicados por la caída del monto para las indemnizaciones incorporado en la Ley 25.013. Como un elemento de continuidad con las prácticas del menemismo, se establecía para las empresas de menos de ochenta empleados un descuento del 33% en los aportes patronales por cada trabajador nuevo que incorporara antes del 31 de Diciembre de 2.004, siendo el descuento del 50% si el trabajador fuera un beneficiario del Plan Jefes y Jefas de Hogar.

La iniciativa del Ejecutivo fue condicionada por sectores del sindicalismo encabezados por Hugo Moyano, que habían confrontado con el gobierno durante el menemismo. En las consultas previas al envío del proyecto al Congreso se recibió a las dos CGT y a la CTA<sup>11</sup>, con quienes discutió el borrador de la ley. Entre estos grupos, se

---

<sup>10</sup> “Si esa gente del PRO gobernara volveríamos a los 90, volveríamos a sufrir todo lo que sufrimos del 76 en adelante. Hay que tener memoria” (La Nación, 01/03/07/

<sup>11</sup> Central de Trabajadores Argentinos, liderada en ese momento por Víctor de Gennaro.

privilegió las demandas de la corriente cegetista liderada por Hugo Moyano, lo cual anticipó el peso de este actor en la estructura de poder de la alianza en formación<sup>12</sup>.

Las otras dos centrales también acompañaron el proyecto. La CGT oficial, comprometida con el escándalo de corrupción que había rodeado la aprobación de la “Ley Banelco”, carecía de poder de negociación y apoyó sin condicionamientos la iniciativa kirchnerista de derogarla y reemplazarla por una nueva legislación (Página 12, 30/12/03). La CTA, pese a que la iniciativa mantenía el monopolio de la representación sindical que afectaba a la Central, y que no incluía el reclamo por una mayor democratización interna de los sindicatos, acompañó la propuesta, al considerar que su sanción representaba un freno a la tendencia flexibilizadora del pasado.

Para luchar contra la informalidad, se implementó el Plan de Regularización del Trabajo, orientado a combatir el trabajo no registrado, verificar el cumplimiento de las condiciones de trabajo que garantizaran los derechos del trabajo y la protección social, alcanzar mayor eficiencia en la detección de incumplimientos a la normativa laboral y a la de Seguridad Social y lograr la incorporación al sistema de Seguridad Social de los trabajadores excluidos<sup>13</sup>. Para ello, se creó un Sistema Integral de Inspección del Trabajo y la Seguridad Social para controlar y fiscalizar el cumplimiento de las normas del trabajo y de la Seguridad Social en todo el territorio nacional.

Además, se reformuló el Plan de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, intentando vincular a los beneficiarios en mayor medida con el mercado de trabajo formal. En tal sentido, el Plan Más y Mejor Trabajo apuntaba a mejorar la empleabilidad de las personas desocupadas y las que poseían planes de empleo y promover su inserción laboral en empleos de calidad; siendo las acciones llevadas a cabo, la inserción en

---

<sup>12</sup> Fue a raíz de las críticas de Moyano y del abogado de la CGT, Héctor Recalde, que se eliminó un artículo que otorgaba al Ministerio de Trabajo la facultad de arbitrar cuando las partes no llegaran a un acuerdo, y que fue considerado como una lesión a la autonomía colectiva y la libertad sindical (La Nación, 06/02/04). Asimismo, la preeminencia del convenio “más favorable” para el trabajador (que la ley 25.250 había anulado a favor del convenio de ámbito menor, por empresa), la restauración de la cláusula de ultraactividad, la estipulación de que sólo con el acuerdo sindical una empresa en quiebra podría quedar exenta del convenio colectivo de trabajo, y la obligación empresarial de brindar información económica a los sindicatos con personería gremial, eran todas medidas tendientes a reestablecer el poder sindical frente al de los otros actores sectoriales.

<sup>13</sup> Esta medida se suponía que alimentaría las arcas fiscales para financiar la expansión de los beneficiarios previsionales que mencionaba en el párrafo anterior, aún cuando en el largo plazo esos mayores ingresos darían lugar a nuevas demandas.

empleos formales, el apoyo para la formación profesional, la orientación laboral y el apoyo a la búsqueda empleo y el fortalecimiento de unidades productivas autogestionadas por los trabajadores.

Tras la aprobación de la Ley de Ordenamiento Laboral, la coalición política y social que sustentó al gobierno para la implementación de políticas públicas referidas al segmento laboral se redujo en cantidad de miembros, aunque incrementó su nivel de cohesión interna. La CGT moyanista se transformó en un actor relevante, que junto al gobierno, monopolizó los espacios corporativos que sostenían los arreglos salariales, a la vez que impulsó en el ámbito legislativo, desde la Comisión de Trabajo de Diputados presidida por el ex abogado de la Confederación Héctor Recalde, una serie de proyectos que procuraban reforzar los derechos del trabajador frente a las atribuciones de las empresas<sup>14</sup>. El protagonismo de los sindicatos durante el gobierno de Néstor Kirchner no se redujo al sector oficialista. Por fuera de la coalición kirchnerista, diversas organizaciones expresaron demandas que no tuvieron que mantener el tenso equilibrio entre la presión salarial y la política inflacionaria del gobierno y, por lo tanto, presionaron por expandir los límites que frenaban las reivindicaciones de la organización sindical peronista.

La creciente segmentación del mundo del trabajo, producto de los cambios en el modelo económico y en el patrón productivo, estuvo reflejada tanto en la forma de movilización de los actores sindicales como en la forma en la que sus logros impactaron en el conjunto de la población económicamente activa (Etchemendy y Collier, 2008). En tal sentido, los gremios de trabajadores de servicios pudieron posicionarse ventajosamente en muchas de las negociaciones que se plantearon no solo en términos de discusión salarial sino en referencia a las condiciones de trabajo y cobertura social y sanitaria. La legislación laboral y la política salarial del gobierno kirchnerista excluyeron de las principales iniciativas a la creciente población de asalariados no registrados, y los convenios celebrados por los sindicatos contribuyeron a profundizar la fragmentación del mercado laboral, privilegiando a aquellos sectores que aportaban a

---

<sup>14</sup> Entre las leyes promovidas por Recalde se encuentran la restricción la capacidad del empleador para modificar las condiciones de trabajo sin el consentimiento del empleado y el fortalecimiento de los derechos del trabajador ante la quiebra empresarial (Etchemendy y Collier, 2007). Muchas de las iniciativas de este legislador fueron dilatadas en su tratamiento en el Senado, provocando tensiones dentro de la coalición kirchnerista en cuanto a la verdadera voluntad de producir cambios más profundos en materia laboral.

las arcas gremiales. La problemática de los trabajadores en negro, y la precariedad de quienes se desempeñan en ámbitos no sindicalizados, no encuentran en la política del Estado una solución que no descansa en una lógica del derrame que arrastre las condiciones salariales de los trabajadores registrados mejor posicionados hacia el sector de los trabajadores precarios o no registrados (Zuazúa, 2006).

#### **4-c) Reformas en el área educativa**

En este área, se presentaron varias innovaciones, que si bien no representaron una quiebra definitiva con la estrategia adoptada durante el menemismo, implicaban una modificación de algunas de sus aristas más conflictivas. Este proceso, puesto en práctica en dos etapas claramente diferenciadas, intentó corregir las dificultades de financiamiento, fragmentación, tensiones entre jurisdicciones e inequidad que había generado la aplicación, en 1991, de la Ley 24.049 de Transferencia Educativa y, dos años más tarde, de la Ley Federal de Educación<sup>15</sup>.

El problema del financiamiento, puesto en primer plano debido al contexto de conflictividad docente con el que Kirchner llegó al poder en el 2003<sup>16</sup>, fue el eje de la primera parte de la reforma. Se abrieron previamente a la consideración de la iniciativa, jornadas de debate sobre el proyecto. El 21 de Mayo de 2.005 se anunció un plazo de 180 días de discusión y debate de propuestas en las escuelas entre docentes, no docentes y el resto de la comunidad educativa y se presentó un documento con “10 ejes para orientar el debate” que nucleaban los principios que debían direccionar la nueva ley, abriendo de ese modo un espacio de negociación formal que no tenía, sin embargo correlato en la aprobación de la iniciativa (Clarín, 22 de Mayo de 2.005).

Se hacía referencia al incremento del porcentaje destinado a educación, como se estipulaba en la Ley de Financiamiento Educativo, que preveía un aumento progresivo

---

<sup>15</sup> No se produjeron en un primer momento iniciativas oficiales en relación con modificaciones en la Ley de Educación Superior, aunque algunos grupos cercanos al kirchnerismo intentaron introducirlo en la agenda de discusión de los poderes públicos en repetidas oportunidades.

<sup>16</sup> A tres días de asumir la presidencia, Néstor Kirchner y su ministro de Educación, Daniel Filmus, viajan a Entre Ríos para destrabar un conflicto docente que ya llevaba 70 días (Clarín, 28/05/03). Una semana después, repiten la operación en San Juan (Clarín, 04/06/03). En ambas ocasiones, el problema se soluciona con partidas especiales de fondos que permitieron a las provincias saldar sus deudas salariales con los maestros.

de los fondos orientados al sistema hasta 2.010<sup>17</sup>. La participación de la financiación privada no estaba suficientemente explicitada lo cual generó importantes discrepancias acerca de la magnitud que ésta podría adquirir, así como las características y capacidades de determinación de contenidos que podrían adoptar.

En la reforma a la Ley Nacional de Educación se aspiró a limitar la fragmentación introducida en la década anterior, mediante el establecimiento de un conjunto de conocimientos mínimos y la adopción de un papel más eficaz del Ministerio de Educación de la Nación como contralor y garante de los programas desarrollados. Esas disposiciones se explicaban por la necesidad de superar las distorsiones entre jurisdicciones que se habían producido, no solo por los problemas de financiamiento en determinadas jurisdicciones, sino por las diferentes capacidades burocráticas que ciertas provincias tenían para procesar las funciones que se les habían adjudicado<sup>18</sup>.

Como otro elemento igualador, se mejoró la remuneración de los docentes, a partir de la fijación de un salario básico de 1.040 pesos para todos los maestros del país, con el fin de jerarquizar la tarea, favoreciendo la capacitación de los trabajadores y permitiendo una dedicación mayor de los docentes, dando de ese modo satisfacción a una demanda que algunos de los gremios habían venido formulando reiteradamente.

Indudablemente, esas modificaciones, se vinculan también con los perfiles productivos que el país puede adquirir a partir de una educación que mejore sustancialmente las características de la mano de obra, particularmente en un contexto de integración regional, en el que los países deben buscar espacios de especialización y de complementariedad<sup>19</sup>.

El proceso de reforma educativa incluyó una apertura del debate hacia grupos importantes de la sociedad civil. Cuando la administración kirchnerista decidió modificar el sistema, contaba con el apoyo de los gremios docentes más influyentes a

---

<sup>17</sup> Es importante recordar que este aumento a nivel presupuestario ya estaba previsto en las reformas propuestas durante los años noventa, aunque tanto en ese caso como en la reforma kirchnerista no parecen quedar totalmente claros los mecanismos a través de los cuales ese incremento sea efectivizado.

<sup>18</sup> En este sentido, es importante recordar las dificultades producidas en el Consejo Federal de Educación para poder fijar los Contenidos Básicos Comunes durante la década del noventa.

<sup>19</sup> El tema del desarrollo de la educación técnica frente a los problemas para proveer operarios calificados en el sector industrial adquiría relevancia ante el declamado proyecto industrializador de la nueva administración

nivel nacional, luego de que la sanción, el año anterior, de la ley N° 25.919, asegurara la continuidad del incentivo docente<sup>20</sup>. Esta iniciativa, considerada por CTERA como una respuesta a sus reivindicaciones históricas, convirtió al sindicato en el aliado principal del gobierno a la hora de impulsar el proyecto de financiamiento educativo<sup>21</sup>. Desde ese momento el Poder Ejecutivo habilitó diversos canales de participación con el fin de incluir en el debate sobre la financiación educativa a sectores relevantes de la sociedad civil. Al mismo tiempo, el Ministerio de Educación mantuvo reuniones de trabajo con los gremios docentes más representativos a nivel nacional, y consensuó con ellos el contenido de la ley (Pagano, Sverdlick y Costas, 2007).

En el caso de la Ley Nacional de Educación, el Poder Ejecutivo buscó consensuar una normativa que reemplazara a la Ley Federal sancionada en 1993, con el objetivo de limitar la tendencia fragmentadora que la sanción de esa medida había introducido en el sistema educativo. Con ese propósito generó una extensa campaña de difusión pública del proyecto, a partir de cual se organizaron jornadas de discusión en las escuelas, se recogió la opinión de la sociedad a través de una encuesta sobre los lineamientos que debería tener la nueva normativa y se instituyeron espacios de discusión para ampliar el debate hacia sectores influyentes de la sociedad civil (sindicatos, universidades, empresas, iglesias, etc.).

La iniciativa consiguió un importante nivel de apoyo, particularmente entre los gremios docentes, que la consideraron como una continuidad del proceso iniciado con la ley de Financiamiento, la que respondía favorablemente a algunas de las reivindicaciones que estas organizaciones habían sostenido para superar la crisis de ingresos de los trabajadores del sector, además de reforzar el papel del Estado nacional en la coordinación e implementación de la política educativa.

La entrada en vigencia de la nueva ley, en el 2007, estuvo opacada por la conflictividad que trajo aparejada la cercanía del inicio del ciclo lectivo en muchas

---

<sup>20</sup> Éste había sido creado durante el segundo gobierno de Carlos Menem, como una estrategia para frenar los reclamos formulados en la Carpa Blanca de mejoramiento salarial en las provincias menos desarrolladas. El incentivo se mantuvo durante la administración aliancista y fue posteriormente confirmado por el kirchnerismo.

<sup>21</sup> Ese acercamiento de CTERA con el gobierno kirchnerista planteó disidencias al interior de la C.T.A., en donde había sectores muy ligados con la administración nacional y otros profundamente enfrentados con ella.



provincias del país. En medio de un clima de reclamos y protestas por cuestiones salariales, el Ministro de Educación Daniel Filmus comunicó, luego de una reunión con líderes sindicales del sector, un aumento del sueldo básico docente a \$1040, en un contexto en el que las administraciones provinciales debían hacerse cargo de esos mayores costos.

La medida profundizó los reclamos docentes en las provincias, y la imposibilidad, o negativa, de algunos gobernadores a atenderlos profundizó una crisis que puso en evidencia la insolvencia del sistema educativo argentino. Se desataron conflictos en Buenos Aires, Salta, Corrientes, Chaco y La Rioja, que llevaron a que el Poder Ejecutivo tuviera que emitir partidas especiales por 800 millones de pesos (300 millones fueron sólo para Buenos Aires), para ayudar a las provincias que estaban en mayores dificultades.

## **5) Conclusiones.**

La búsqueda de establecer claras diferencias con el gobierno de Carlos Menem requirió un replanteo en la relación entre el Poder Ejecutivo y los distintos actores políticos y sociales, en la que el sindicalismo, adquirió indudablemente un rol primordial, tanto en la formulación como en la implementación de las iniciativas. El diferente contexto en el que se adoptaron muchas de las medidas consideradas, favoreció el fortalecimiento de muchas actividades económicas que claramente ayudaron al reposicionamiento de ciertos gremios que se vieron beneficiados por el nuevo tipo de políticas puestas en práctica.

El socio más relevante del gobierno en el impulso de su política laboral fue simultáneamente el principal beneficiario de su contenido, consolidando de ese modo la coalición gubernamental y debilitando las expresiones de protesta no institucionalizadas. La Confederación General del Trabajo (dirigida primordialmente por Hugo Moyano<sup>22</sup>) pudo, en los cuatro años de administración kirchnerista, fortalecer tanto el modelo sindical verticalista y centralizado en su estructura como su posición

---

<sup>22</sup> Debe mencionarse que formalmente la Confederación General del Trabajo estuvo dirigida durante buena parte de este período por un triunvirato integrado por Moyano, Luis Lingieri (sindicalista de Obras Sanitarias) y Susana Rueda (del gremio de Sanidad).

dentro de él. La legislación laboral y la política de salarios implementada durante este período presuponen y sostienen una C.G.T. que monopolice y controle las demandas de los trabajadores formales, en un arreglo fundamental para mantener la movilización social institucionalizada y, al mismo tiempo, salvaguardar las metas del gobierno en el plano de la política económica<sup>23</sup>.

El alineamiento cegetista estuvo garantizado por una política laboral que beneficiaba a la central sindical, y que incluyó una disminución del Impuesto a las Ganancias para la población asalariada que compensaba la equiparación de los aportes en el 11% establecida por la nueva ley previsional, una suba frente a la cual el liderazgo de la Confederación había manifestado su “preocupación” sólo unos meses antes (Clarín, 15/12/06). Por otra parte, efectuó una fuerte presión para que el Impuesto a las Ganancias no afectara a los trabajadores que habían obtenido incrementos salariales como consecuencia de las negociaciones encabezadas por Moyano y los gremialistas más cercanos.

La afinidad entre la administración nacional y el “moyanismo” se profundizó en la segunda etapa de la presidencia de Kirchner, volviéndose esta relación cada vez más relevante en términos de gobernabilidad, aunque marcando los límites del proceso de cambio kirchnerista. Si se tienen en cuenta las opciones de Néstor Kirchner en los inicios de su mandato, y las decisiones que tomó frente a poderes fácticos e institucionales como los organismos internacionales de crédito y las FF.AA, podría aventurarse que el sindicalismo peronista pudo haber sido uno más de sus objetivos en la carrera por legitimar un tipo distinto de liderazgo.

El acercamiento con la Central de Trabajadores Argentinos suponía un cambio de rumbo, que presagiaba la futura personería para la Central y un lugar protagónico en el mapa sindical del proyecto kirchnerista. Esta percepción permitió el apoyo de este actor sindical a la Ley de Ordenamiento Laboral y, sobre todo, a la reforma educativa del 2006, aunque las medidas del gobierno fueron evidenciando una estrategia distinta hacia

---

<sup>23</sup> El control en la evolución de los salarios le permite, por un lado, proteger una capacidad de consumo interno que es parte fundamental de su ‘modelo intensivo de empleo’ y, por el otro, establecer límites a los aumentos que estén en sintonía con sus metas inflacionarias (Zuazúa, 2006).

el sindicalismo, que terminó fragmentando el posicionamiento de la C.T.A., y limitando su rol en la coalición oficialista<sup>24</sup>.

Este alejamiento de las posiciones más radicales y democráticas dentro del movimiento obrero consolidaron progresivamente una relación de dependencia respecto a la CGT que debilitó los recursos del gobierno en materia de gobernabilidad, lo volvió parte de la interna cegetista y lo asoció a hechos de violencia de profunda, y negativa, resonancia en la opinión pública<sup>25</sup>.

Por otra parte, para intentar disminuir los altos niveles de conflictividad social que habían tenido su mayor gravedad con el asesinato de Maximiliano Kosteki y Darío Santillán durante el gobierno de Duhalde, emergió una estrategia que, en un marco de represión mínimo (y alejado de los centros urbanos y los medios nacionales), buscó sumar a los movimientos de desocupados a la coalición de gobierno a través de la integración o de la cooptación de las corrientes más afines al discurso oficial.

La continuidad de los planes sociales implementados durante la administración de Duhalde, así como de su particular modo de distribución (a través de las mismas organizaciones), y el acomodamiento en cargos públicos –a nivel nacional y provincial– de algunos de sus líderes más representativos<sup>26</sup>, fueron los ejes principales de la política del Ejecutivo para con los nuevos movimientos sociales surgidos en la década del 90.

La otra parte de la estrategia para disminuir la conflictividad en las calles, se caracterizó por el aislamiento y disciplinamiento de los grupos menos proclives a acordar con el gobierno (Svampa, 2007). La productividad política de estas medidas fomentó un retroceso de la protesta autoconvocada y el fortalecimiento de un tipo de conflicto más institucionalizado que, en un contexto de crecimiento económico,

---

<sup>24</sup> Algunos grupos como Federación Tierra y Vivienda encabezada por Luis D'Elía o dirigentes como Edgardo Depetris se alinearon rápidamente con el gobierno, mientras que otras organizaciones como la Asociación de Trabajadores del Estado adoptaron posiciones críticas, destacándose las posturas opositoras de Víctor de Genaro o Claudio Lozano

<sup>25</sup> El 17 de octubre del 2006, durante el traslado de los restos de Juan D. Perón, se enfrentaron patotas del sindicato de camioneros, liderado por el hijo de Hugo Moyano, Pablo, y de la UOCRA. En una imagen tomada en video se pudo ver al chofer y custodio de Pablo Moyano, Emilio *Madonna* Quiroz, disparando un arma de fuego a mansalva en medio de la multitud (Página 12, 18/10/06).

<sup>26</sup> Los más representativos de estos líderes fueron Luis D'Elía, de la Federación Tierra y Vivienda; Jorge Ceballos y Héctor Tumini del movimiento Barrios de Pie, Corriente Patria Libre y Libres del Sur; y Emilio Pérsico, del Movimiento Evita.

favoreció la reemergencia del sindicalismo como garante de la movilización social (Etchmندی y Collier, 2008).

Así, el gobierno kirchnerista, no solo logró adecuar su relación con los sindicatos más afines a su estrategia económica, orientada a la expansión del mercado interno (aunque procurando no poner en riesgo las metas de control de la inflación), sino que amplió el rol del Estado como asignador de recursos, favoreciendo su estrategia de control político sobre distintos actores sociales y partidarios. Asimismo, la relación con ciertos sectores del sindicalismo, le permitió a la administración nacional mantener el control sobre el conflicto social, llevando adelante una estrategia de cooptación y represión selectiva sobre los distintos grupos contestatarios, intentando minimizar los niveles de violencia en la contención de las protestas.

### **Bibliografía.**

- Cabot Diego y Olivera Francisco (2.007): *Hablen con Julio*, Sudamericana, Buenos Aires.
- Curia Walter (2.006): *El último peronista*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- Delfino Emilia y Martín Mariano (2.008): *El hombre del camión*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- Etchemندی Sebastián y Berins Collier Ruth (2.008): “Golpeados pero de pie. Surgimiento sindical y neocorporativismo fragmentado en Argentina (2.003-2007)” en *Revista Post Data* n° 13, Agosto Buenos Aires.
- Fundación Argentina de Investigaciones de la Seguridad Social (FAISS) (2007): *Documento* de opinión sobre el Proyecto de Reforma (Expte. del Senado PE-753/06) a la Ley Previsional 24.241, Buenos Aires.
- Godio Julio (2.006): *El tiempo de Kirchner. El devenir de una “revolución” desde arriba*, Ediciones Letra Grifa, Buenos Aires.
- Lozano, Claudio (2005) “El debate UIA-CGT. ¿Un corset para la distribución del ingreso?”, Instituto de Estudios y Formación CTA, febrero.
- Pagano, Ana; Sverdlick, Ingrid y Costas, Paula (2007): *Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas: el caso argentino*,

Libros Flape N°1, Fundación Laboratorio de Políticas Públicas (Flape), Buenos Aires.

- Pruzzo, Vilma (2006): Cuestionamiento de la Unión Cívica Radical al documento oficial sobre la modificación de la Ley Federal de Educación, Flape, Buenos Aires.
- Rivas, Axel y Mezzadra, Florencia (2005): Coparticipación y equidad educativa: un debate pendiente en el campo de la educación, Análisis N°8, Política Educativa, Políticas Públicas, Centro de Implementación de Políticas Públicas (Ciepp), Buenos Aires.
- Rossi Alejandro y Madera Nancy (2.008): “Sobre formas y contenidos. Un análisis de “la *política*” de las reformas previsional y laboral durante el gobierno de Néstor Kirchner.”, ponencia presentada en VIII Congreso Nacional sobre Democracia, Rosario.
- Svampa, Maristella (2007) “Las fronteras del Gobierno de Kirchner: entre la consolidación de lo viejo y las aspiraciones de lo nuevo”, Cuadernos del Cendes, Año 24, N°65, mayo-agosto, pp.39-61.
- Torre Juan Carlos (2.003): “Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria”, en Desarrollo Económico, Vol.42, N° 168, Enero- Marzo
- Zuazúa Giosa, Noemí (2004): La Reforma Laboral versus la necesidad de generar empleo y promover su institucionalidad, Análisis de Coyuntura N°2, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ciepp), Buenos Aires.
- Zuazúa Giosa, Noemí (2006): La estrategia de la administración Kirchner para enfrentar los problemas del mercado de empleo, Análisis de Coyuntura N°12, Ciepp, Buenos Aires.