

# **SINDICALISTAS QUE PREFIEREN REFORMAS DE MERCADO: EL APORTE DEL SINDICALISMO EMPRESARIAL AL SURGIMIENTO DE LA COALICION REFORMISTA EN LA ARGENTINA (1987-1989)\***

**ENZO BENES\*\***

## **RESUMEN**

La coalición reformista que llevó adelante las reformas de mercado en la Argentina contó tempranamente con la participación de un destacado núcleo de grandes gremios denominado el “grupo de los 15”. La literatura actual presupone que existió un rechazo inicial generalizado a las reformas, por parte del sindicalismo, debido a la amenaza que esta suponía para sus recursos y estructura organizativa. El paso de la resistencia inicial al apoyo de este sector habría sido posible gracias a una política de compensaciones desplegada por el gobierno reformista. Sin embargo, no hay trabajos que corroboren que haya existido un rechazo generalizado en el movimiento obrero con anterioridad a su implementación. Este trabajo aporta evidencia empírica que demuestra que “los 15” no se opusieron a la política de reformas sino que, por el contrario, tuvieron una preferencia previa en favor de las mismas, que explica su participación en la coalición reformista. Asimismo, provee una explicación a esta inusual preferencia en política económica mediante de un enfoque político-organizativo. A partir de un análisis comparado, se concluye que sectores sindicales como “los 15”, con un alto nivel de fortaleza organizativa y una posición de primacía dentro de la coalición de gobierno, en contextos de estanflación, tienden a preferir políticas de reforma de mercado para superar la crisis económica.

## **Introducción**

La coalición reformista que llevó adelante las reformas de mercado durante los noventa en la Argentina contó desde sus comienzos con la participación de un destacado núcleo de grandes sindicatos: el denominado “grupo de los 15”. El enfoque predominante, abocado a explicar los diferentes tipos de reacciones sindicales frente a los procesos de transformación estructural en América latina, presupone que existió un rechazo inicial generalizado a las reformas debido a la amenaza que esta suponía para sus recursos y estructura organizativa obtenida bajo la protección del viejo modelo Estado-céntrico. Según esta literatura, el paso de la resistencia al apoyo, en especial de aquellos poderosos gremios que podían poner en riesgo el proceso del plan de reformas, fue posible gracias a una política diferencial de compensaciones desplegada por el gobierno

---

\* El autor agradece los valiosos comentarios y sugerencias de Marcos Novaro, Sebastián Etchemendy, Carlos Gervasoni, Candelaria Garay, Carlos Freytes, Vicente Palermo y Nicolás Cherny.

\*\* Becario doctoral del CONICET. Licenciado en ciencia política por la Universidad de Buenos Aires. Investigador del programa de Historia Política del Instituto Gino Germani (UBA).

reformista, que buscaba dotar de sustentabilidad política su implementación. En este sentido, se puede explicar que los sectores sindicales organizativamente más fuertes, como en el caso de “los 15”, habrían aceptado adaptar sus preferencias iniciales a partir de la provisión de concesiones al momento de la reformas. Sin embargo, la literatura en general cae en un supuesto clásico: presupone que existió un rechazo inicial generalizado en el sindicalismo a las políticas de reforma debido a la amenaza que esta suponía para los viejos recursos conseguidos bajo la tutela del Estado durante la ISI. Este supuesto es infundado ya que, pese al lugar destacado que la bibliografía actual le otorga a la explicación de cómo las preferencias iniciales son redefinidas desde la resistencia al apoyo gracias a la política de compensaciones, no hay trabajos que corroboren que el incipiente rechazo se haya extendido a todos los grupos sindicales.

La pregunta inicial que se busca responder aquí es ¿Qué factores impulsaron a “los 15” a participar de la coalición reformista en la Argentina? La misma se fundamenta en evidencia empírica provista por trabajos de historia política que nos permite poner en tela de juicio este supuesto clásico. El presente trabajo se concentrará, a diferencia de los trabajos precedentes, en el período previo al momento de implementación de las reformas, poniendo especial foco en el papel que asumieron “los 15” en el proceso de conformación de la coalición peronista emergente. Como respuesta alternativa se sostendrá que la política de compensaciones no habría sido la principal causa del apoyo del sector sindical más fuerte organizativamente a la política de reformas sino, más bien, una preferencia en materia política económica favorable a la misma. Se busca contribuir de esta manera a los avances realizados por la literatura predominante, poniendo en discusión hasta qué punto los sectores más fuertes del sindicalismo expresaron una resistencia inicial a las políticas de liberalización, en respuesta a la defensa de un ámbito propicio para sus intereses como lo fue el viejo modelo Estado-

céntrico. Luego de presentada la evidencia empírica para corroborar la preferencia de este sector por la aplicación de políticas de reforma, que explica según este trabajo su participación en la coalición reformista, se intentará dar una respuesta al interrogante de por qué este sector sindical presentaba esta inusual inclinación. Para ello se desarrollará un enfoque político-organizativo que explica las preferencias en política económica de las cúpulas sindicales a partir del grado de fortaleza de sus organizaciones gremiales, en combinación con las condiciones políticas coyunturales y los efectos que sobre esta tiene la crisis económica. Se buscará demostrar que los sectores sindicales con un alto nivel de fortaleza organizativa -presencia de legado organizativo y de vasto alcance- y con un lugar de preeminencia en la coalición peronista emergente, en contextos de crisis de estanflación, tienden a preferir políticas de reforma de mercado.

El trabajo se dividirá en cinco secciones. En la primera se realizará un repaso sobre la bibliografía existente sobre reformas de mercado y grupos de interés en Latinoamérica, y se enumerarán los principales supuestos de la literatura predominante actual. Luego, se realizará un análisis descriptivo sobre el diagnóstico de la crisis económica y preferencia en política económica del “los 15” y el resto de los grupos sindicales de la época. En la tercera, se desarrollará un modelo teórico concentrado en factores políticos y organizativos para explicar la preferencia de los líderes sindicales en política económica. Posteriormente, se presentará la justificación de la metodología descriptiva y comparada utilizada en la segunda y última sección del trabajo, respectivamente. Por último, se presentarán los datos obtenidos del testeo empírico del modelo explicativo.

## **1. La literatura sobre las reformas de mercado y los grupos de interés en Latinoamérica**

Los principales enfoques abocados al estudio de las reformas de mercado en Latinoamérica han tratado de explicar de qué manera los gobiernos reformistas de la

región lograron impulsar con éxito reformas estructurales que amenazaban con abolir los privilegios de poderosos grupos de interés, tales como los sindicatos.

La escuela neoclásica, en primer lugar, sostiene que el éxito de las reformas depende fundamentalmente de la voluntad política de los *policymakers* (Krueger, 1993). Esta presupone que existe una lógica de “beneficiarios difusos y perdedores concentrados”, en la cual los políticos deben ser capaces de neutralizar a los grupos de interés, beneficiados por el modelo de economía cerrada, que se resisten a perder sus privilegios obtenidos durante el auge del modelo Estado-céntrico. Su principal recomendación para los gobiernos reformistas es neutralizar a los grupos concentrados llevando adelante una reforma “desde arriba”. Otra de las perspectivas principales, la escuela institucionalista, surgida a fines de los ochenta y noventa, sostiene que la viabilidad de las reformas depende no sólo de voluntad política como sugiere la visión neoclásica sino, también, de la capacidad institucional con la que cuente el Estado (Acuña y Smith, 1996; Haggard y Kaufmann, 1997). El éxito de las políticas de liberalización para esta vertiente requiere de una mayor autonomía estatal, especialmente, en lo que atañe a los intereses empresariales y sindicales protegidos por el viejo modelo Estado-céntrico. Esta perspectiva, al igual que la neoclásica, es criticable por dejar de lado un análisis sobre las preferencias y potencialidades con las que cuentan los actores tradicionales para poner en riesgo el proceso de liberalización. Otra de las perspectivas principales, que busca dar cuenta de la razones del éxito en la implementación de las reformas, es la clasista. Según esta, el éxito del proceso no se debe a la capacidad estatal de neutralizar la oposición de los grupos de interés o aislarse de ellos sino, más bien, de la habilidad de los grupos concentrados de la clase capitalista de penetrar en él y conducir desde allí el proceso de reformas (Schamis, 1999). Este enfoque ha sido criticado por concentrarse excesivamente en el papel de los grupos de interés y perder de vista el rol del Estado en

la construcción política de la coalición reformista (Etchemendy, 2001). Dicho énfasis en el papel del Estado ha sido, precisamente, el propuesto por el enfoque predominante actual, llamado “coalicional-compensaciones”. Según este, el Estado juega en rol clave en la construcción de la coalición reformista que dota de sustento político el proceso de liberalización, mediante la provisión de compensaciones gubernamentales a los actores privilegiados del viejo modelo (Murillo, 1997, 2005; Etchemendy, 2001, 2008; Treisman, 2004). Este enfoque, a diferencia de los anteriores, concentra su explicación en la idea de que las preferencias iniciales de los grupos de interés, especialmente del sindicalismo, son redefinidos desde un punto inicial común de resistencia. Etchemendy (2001, 2008) ha iluminado el mecanismo por el cual los gobiernos reformistas modelan las preferencias de los sindicatos más fuertes en favor de las reformas de mercado, mediante la compensación negociada de sus costos de implementación. Murillo (2005), por su parte, ha hecho lo propio con la capacidad de los gremios para contener sus niveles de militancia y, así, obtener concesiones gubernamentales. Treisman (2004), a partir de un estudio comparado entre Brasil y Argentina, puso en evidencia cómo el gobierno logró en ambos países debilitar a los oponentes a las reformas, gracias a su capacidad para dividir al sindicalismo mediante la cooptación, inducida por una política de compensaciones y castigos selectivos. Otros trabajos, cercanos a este enfoque, más abocados al estudio de los factores organizacionales del sector público (Orlansky, 1997) y la política de privatización (Margueritis, 1995), comparten la lógica de política de compensaciones y del cambio de preferencias para explicar cómo en las diferentes áreas de reforma fue posible dotar de sustentabilidad política el proceso. El estudio sobre las preferencias de los sindicatos, a su vez, ha sido utilizado para explicar los diferentes grados de oposición según el tipo de política de reforma. En tal sentido, Madrid (2003) sostiene que los sindicatos en la Argentina se han opuesto más intensamente a la reforma

laboral y de pensiones que a la liberalización del mercado debido a que las primeras suponían pérdidas mucho más severas que las segundas. Dicho argumento se aproxima al enfoque coalicional-compensaciones en cuanto sostiene que la débil y fragmentada oposición a las políticas de reforma más generales fue finalmente desactivada en gran parte por la lógica de las concesiones gubernamentales.

Limitado al caso de los sindicatos en la Argentina, el enfoque “coalicional-compensaciones” supone, al igual que el resto de los enfoques, que existió una resistencia inicial a las reformas que habría sido generalizada en todo el movimiento obrero. Por ello, el Estado habría jugado un rol central en la redefinición de las preferencias sindicales en favor de las reformas, principalmente, de aquellos gremios que por su fortaleza podían poner en riesgo la sustentabilidad del proceso, a partir de compensaciones diferenciales (vía asignación de rentas o compensaciones de mercado). Esto presupone que el cambio de preferencias, al ser impulsada “desde arriba”, revelaría la naturaleza oportunista o pragmática de los sindicatos más fuertes. Asimismo, asume que este cambio de inclinación tuvo lugar principalmente al momento de las reformas. Por último, sostiene que los sindicatos que modificaron sus preferencias en favor de las reformas fueron los grandes beneficiarios del modelo estatista anterior, del cual habían obtenido diferentes recursos organizativos a los que no querían renunciar.

Existe evidencia, sin embargo, que nos permite cuestionar este supuesto clásico acerca de la presencia de una resistencia generalizada en el movimiento obrero al plan de reformas. Algunos trabajos abocados a la historia política argentina ofrecen ciertos datos que nos permiten poner en duda esta interpretación: Novaro y Palermo (1996) señalan que la presencia de este sector en la naciente coalición reformista significó algo más que un respaldo circunstancial. Según los autores, su motivación se fundaba en su tendencia a concebirse como parte del sistema de poder, secundaria o subordinada, que

habría de resultar de la consolidación de las transformaciones económicas y estatales en curso. Senén González y Bosoer (1993), por su parte, han puesto en evidencia la aceptación previa de sus dirigentes más prominentes a debatir proyectos tradicionalmente resistidos como la flexibilización laboral, la privatización de empresas estatales y la necesidad de una alianza “productivista” con el mundo empresario, inclusive, tiempo antes de que el Partido Justicialista (PJ) iniciara su conversión a los postulados del libre mercado. En el siguiente apartado se realizará un análisis descriptivo sobre el diagnóstico de la crisis y preferencia en política económica de “los 15” y el resto de los grupos sindicales, a los efectos de testear empíricamente el supuesto clásico.

## **2. “Los 15” y el resto de los sectores sindicales: su diagnóstico y preferencia en política económica frente a la crisis económica**

La fracción sindical conocida a fines de la década del ochenta como “grupo de los 15”, fue un sector del sindicalismo argentino que se constituyó como tal en marzo de 1987, momento en el cual tomó visibilidad al realizar un pacto con el gobierno radical de Raúl Alfonsín (1983-1989) por el cual ingresaron a conducir el Ministerio de Trabajo<sup>1</sup>. Se caracterizó por agrupar a los gremios con mayores niveles de representación sindical y de expansión organizativa. Sus miembros ilustraban una modalidad de acción sindical conocida como “sindicalismo empresarial”, caracterizada por la provisión de servicios tanto para sus afiliados como para el público en general, mediante la ampliación del servicio de su obra social hacia otras prestaciones que exceden la mera representación industrial (Palomino, 1995). De tradición peronista, la mayoría de ellos provenían de las corrientes ortodoxas del gremialismo, como las “62 organizaciones” y la “Comisión

---

<sup>1</sup> Sus principales líderes fueron Armando Cavalieri del sindicato de comercio (FAECyS), Carlos Alderete y Oscar Lescano de Luz y Fuerza (FATLyF), José Rodríguez de mecánicos (SMATA), Carlos West Ocampo de sanidad (FATSA), Jorge Triaca de plásticos (UOyEP), Juan José Zanola de bancarios (AB) y Delfor Jiménez de textiles (AOT).

Gestión y Trabajo”. Durante su participación en el gobierno radical, su principal logro consistió en iniciar el proceso de restauración de las leyes laborales que edificaron el modelo sindical argentino, suspendidas durante la última Dictadura Militar (1976-1983). Luego de la victoria del peronismo en las elecciones de 1987, se retiraron del gobierno radical y buscaron alinearse bajo el candidato natural del peronismo para las elecciones presidenciales, Antonio Cafiero, lo cual fue impedido por “los 25” -el sector sindical más cercano a éste último- al rechazar todos los intentos de unidad gremial. Hacia la interna peronista de 1988, “los 15” irían otorgando progresivamente su apoyo a Carlos Menem, quien obtendría sorpresivamente la victoria en esos comicios. A partir de la victoria de éste en la interna asumirían un rol protagónico en la conformación de la coalición peronista naciente, tanto en la confección de su diagnóstico para superar la crisis económica de los '80 como en la construcción de consensos con los diferentes actores económicos. Durante la aplicación de las políticas de reforma de mercado en los noventa, no sólo apoyaron el programa de gobierno sino que, también, participaron activamente en su implementación, lo que les permitió expandir sus recursos organizativos ya existentes (Novaro y Palermo, 1996; Murillo, 1997).

## **2. a) El diagnóstico de “los 15” sobre la crisis de estanflación**

En este subapartado se realiza un análisis descriptivo sobre las temáticas de mayor relevancia cuantitativa y cualitativa dentro del diagnóstico de “los 15” sobre la crisis de estanflación de fines de la década del ochenta. Como puede observarse en el cuadro 1, del total de declaraciones encontradas, dedicaron cerca de la mitad a exponer su diagnóstico sobre la crisis económica. Se desprende de las temáticas de mayor relevancia que su diagnóstico se fundaba en la convicción de que la crisis económica de

fin de los ochenta estaba íntimamente ligada al fracaso del modelo de acumulación guiado por un Estado ineficiente y en decadencia<sup>2</sup>.

**CUADRO 1**  
**Declaraciones de “los 15”. Diagnóstico sobre la crisis económica (1987-1989)**

Total de declaraciones encontradas	Diagnóstico sobre la crisis	Temáticas de mayor relevancia cualitativa y cuantitativa en el diagnóstico de los “15” (Nº de veces mencionadas)					
		Nuevo modelo de acumulación	Reformas estructurales frente a una crisis estructural	Acuerdo entre empresarios, sindicalistas y políticos	Ejemplos de reconversión ideológica pro-mercado	Participación sindical en la superación de la crisis	Sacrificios compartidos para superar la crisis
45	22	8	7	13	6	7	5
100%	48,8%	-	-	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia en base al Archivo hemerográfico del CISEA (FCE-UBA) y la Hemeroteca de la Biblioteca del Congreso de la Nación (BCN)

Creían que, por la naturaleza estructural de la crisis, y ante el reiterado fracaso de los programas de estabilización heterodoxos –como el Plan Austral-, era necesario formular un nuevo plan económico en base a transformaciones estructurales que sí pudiera atacar sus profundas causas<sup>3</sup>. Consideraban que su éxito dependía de la construcción de un amplio acuerdo social en el cual los principales actores –sindicatos, empresarios y elite política- debían comprometerse a compartir sus altos costos implícitos. Ello incluía el compromiso de los sindicatos a moderar sus niveles de militancia y reivindicación salarial, de los empresarios a invertir y el de la dirigencia peronista a actuar pragmáticamente, dejando de lado la doctrina estatista de la economía<sup>4</sup>. Su recomendación de que el peronismo siguiera el ejemplo de casos exitosos de reconversión ideológica favorable a políticas orientadas al mercado, como la del Partido

<sup>2</sup> Así lo sintetizaba Armando Cavalieri, principal vocero de “los 15”: “el proceso de acumulación de capital por parte del Estado para el desarrollo del país está agotado” (Diario *La Nación*, 26/6/1988).

<sup>3</sup> “Nuestro diagnóstico es que para superar la crisis es necesaria una transformación estructural de la economía y para lograrlo son necesarios acuerdos sectoriales. Porque las medidas de fondo van a provocar cimbronazos que habrá que amortiguar con acuerdos políticos. El Plan Austral (...) demostró que no puede atacar las causas profundas de la inflación” (Cavalieri, Revista *Expresso*, 10/07/1987).

<sup>4</sup> José Rodríguez, sobre el reparto de sacrificios para superar la crisis: “Es indudable que cuando se quiere lograr el crecimiento de un país, hay sectores que deben entregar algo y otros que tienen que ser reforzados en sus posibilidades. Esto deberá darse en un marco donde todos estén a favor de un proyecto y no en una pelea de unos contra otros. (...) El trabajador argentino está cansado de la protesta, que no reporta resultados y creo entonces que va a aplaudir un acuerdo por el cual no se realicen huelgas en los próximos 10 años. (...) Exigimos a cambio inversiones y creación de puestos de trabajo” (Diario *El Cronista Comercial*, 10/4/1989).

Socialista Obrero Español (PSOE), ponía en evidencia su fuerte convicción sobre la inevitabilidad de la tendencia hacia la liberalización de las economías que, creían, tarde o temprano tendría lugar en la Argentina con consecuencias positivas para la reactivación del aparato productivo nacional<sup>5</sup>.

## 2. b) La preferencia de “los 15” en política económica. Su posición ante la aplicación de políticas de Reforma de Mercado

Como veremos, la preferencia en política económica de “los 15”, formulada en base a su diagnóstico de la crisis, proponía como solución la aplicación de cinco políticas específicas de reforma de mercado<sup>6</sup>.

**CUADRO 2**

**Oportunidades en la que "los 15" se manifestaron sobre políticas de reforma de mercado (1987-1989)**

Total de declaraciones encontradas	Veces en las que dieron su preferencia por alguna política de reforma de mercado	A favor	En contra
45	25	23	2
-	100,00%	92%	8%

Fuente: Elaboración propia en base al Archivo hemerográfico del CISEA (FCE-UBA) y la Hemeroteca de la Biblioteca del Congreso de la Nación (BCN)

Tal como muestra el cuadro 2, del total de declaraciones encontradas, en veinticinco oportunidades pronunciaron su preferencia por alguna política de reforma de mercado. De ese total, en veintitrés oportunidades (92%) lo hicieron a favor de las mismas, y sólo en dos oportunidades en contra (8%). Este cuadro arroja evidencia empírica crucial para este trabajo ya que confirma la alta consistencia en la preferencia de este sector sindical en la necesidad de su aplicación para superar la crisis de estanflación.

<sup>5</sup> En palabras Cavalieri: “Se me dirá que en España ‘los parados’, como llaman a los desocupados, son muchos, pero al igual que lo que tendrá que hacer la Argentina, allá se hizo una reconversión industrial, que costará dolores, pero vale el sacrificio. Tomando este modelo, la Argentina saldrá de la crisis. Hay que hacer algo como el socialismo español, que privilegió a España por sobre las ideologías” (...) “El peronismo y el movimiento sindical deben aggiornarse, y con mucho pragmatismo, a las necesidades del mundo del trabajo. Tener en cuenta lo que está pasando en la URSS, en Francia y España, y hasta China, donde se asumen algunos discursos de derecha” (Diario *Página 12*, 7/7/1988).

<sup>6</sup> Se entenderá por “preferencia” la posición adoptada por los líderes sindicales en función de la presencia de ciertos factores políticos y organizativos. Por lo cual se asume que, si bien perdura en el tiempo, no es una variable similar o de igual constancia a la ideología, ya que se persiste en tanto y en cuanto se mantengan ciertas condiciones objetivas.

El cuadro 3 ofrece información específica sobre cuáles eran las políticas de reforma a las que referían puntualmente. Su preferencia se fundaba en cinco políticas que pueden ser englobadas en tres grupos centrales.

**CUADRO 3**  
**Preferencia de "los 15" sobre políticas de reforma de mercado (1987-1989)**

Reforma del Estado				Apertura económica				Flexibilización laboral	
Privatizaciones		Reducción del gasto público		Importación de nueva tecnología		Atracción de FDI			
A favor	En contra	A favor	En contra	A favor	En contra	A favor	En contra	A favor	En contra
3	1	5	0	6	0	5	1	4	0
75%	25%	100%	0%	100%	0%	83,3%	16,7%	100%	0%

Fuente: idem

En primer lugar, apoyaban dos políticas de reforma del Estado, como son las privatizaciones y la reducción del gasto público. En tres ocasiones se manifestaron a favor de una política de privatizaciones, considerado como un paso indispensable para modernizar y dotar al Estado de la eficiencia que carecía. Para ello proponían incentivar la inversión y la participación privada en el sector público<sup>7</sup>. Por otro lado, en cinco oportunidades se declararon a favor de una política de reducción del déficit fiscal, ya que consideraban que la Argentina no tenía una tasa de crecimiento suficiente como para soportar los servicios públicos que funcionaban a “pérdida”<sup>8</sup>. Un argumento adicional para fomentar su reducción consistía en denunciar que parte del gasto se dirigía a sostener sistemáticamente a grandes empresas con bajos niveles de productividad, reproduciendo un uso predatorio e improductivo de los recursos públicos.

<sup>7</sup> Alderete admitía en el año 1987 su preferencia por la participación sindical en la aplicación de una política de privatizaciones: “El movimiento obrero tiene clara conciencia de la estructura funcional de las empresas del Estado. En lo que nosotros no estamos de acuerdo es en la falta de participación efectiva de los trabajadores en el tratamiento de la modernización del sector estatal, incluyendo las posibilidades de privatizaciones” (Revista *Somos*, 26/8/1987).

<sup>8</sup> Triaca sobre los problemas de solvencia del Estado argentino: “El país no puede seguir financiando las obras públicas como si tuviera capital para endeudarse más y pagar compromisos de estados ricos (Diario *El Cronista Comercial*, 11/06/1989).

En segundo lugar, se manifestaron a favor de dos políticas de apertura económica: la importación de tecnología de punta y la atracción de inversión extranjera directa (FDI). Consideraron en cinco oportunidades que una política de importación de tecnología permitiría exportar productos con alto valor agregado y, a partir de ello, ganar competitividad ante el mundo. Consideraban que la inserción en “la revolución tecnológica”, tal como ellos la llamaban, era el único camino para la reactivación económica y la creación de nuevos puestos de trabajo<sup>9</sup>. A su vez, en cinco ocasiones sostuvieron que la aplicación de una política de atracción de FDI representaría importantes beneficios para los asalariados, dado que supondría la apertura de nuevas industrias y la reactivación del consumo interno<sup>10</sup>.

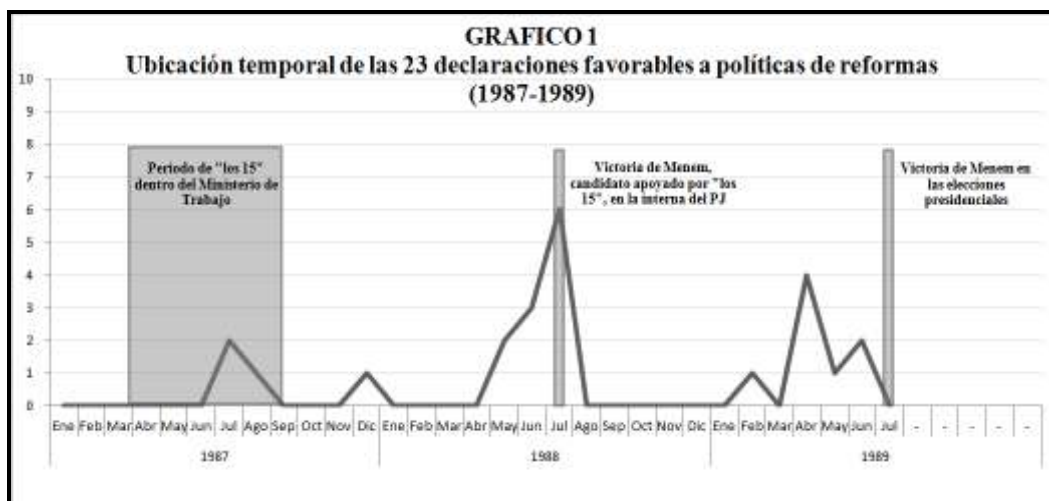
Por último, en cuatro oportunidades se manifestaron a favor de una política de flexibilización laboral. Consideraban que la quita de rigidez de los contratos laborales era necesaria para que los empresarios pudieran contratar mano de obra frente a posibles variaciones en los niveles de producción. Creían que sus efectos negativos podían ser apaciguados por la creación de bolsas de trabajo para los desempleados o la regulación sindical del sistema de trabajadores contratados. Sostenían, adicionalmente, que una vez que la Argentina recuperara el sendero del crecimiento ya no sería tan relevante proteger el nivel de empleo. Amparaban la defensa de esta política, en última instancia, en su aplicación exitosa en otros casos ejemplares de superación de la crisis, como en España e Italia, donde había reportado, según ellos, resultados positivos<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> “Queremos una apertura (económica) para que, a través de la importación de tecnología, podamos luego exportar productos con un alto valor agregado. Los sindicalistas sabemos que un producto se vende bien si tiene un importante valor agregado” (...) La Argentina no puede aspirar a colocar sus productos en el exterior si no compite en calidad y en precios, y para ello debe importar tecnología” (Cavaliere, Diario *La Nación*, 26/6/1988).

<sup>10</sup> Triaca, sobre la importancia de la inversión foránea: “Es necesario que los capitales generen puestos de trabajo” (...) “Tienen que venir capitales de todo tipo pero también los orientados al mercado de consumo, porque este crecerá” (Revista *El periodista*, 6/04/1989).

<sup>11</sup> “Lo que está pasando ahora es que el auge de la especulación obliga a proteger a los trabajadores, y el planteo de los industriales de eliminar lo que llaman rigideces se corresponde con estas condiciones. Si cambiamos el contexto tenemos más puestos de trabajo y desaparece la necesidad de proteger al empleo” (Triaca, Revista *El Periodista*, 06-04-1989).



Fuente: idem

Con respecto al grado de sinceridad y representatividad de las declaraciones encontradas, el gráfico 1 muestra la ubicación temporal de las declaraciones favorables a la aplicación de políticas de reforma de mercado a los efectos de observar su consistencia durante el periodo. Como puede observarse, la dispersión temporal de las declaraciones abarca casi todo el periodo analizado (de julio de 1987 a julio de 1989) y no presenta concentraciones en un solo periodo de tiempo, lo que confirma su coherencia temporal. En cuanto a si esta era una preferencia compartida por la mayoría de sus miembros, de sus ocho líderes principales, se encontraron declaraciones de cinco de ellos favorables a políticas de reforma de mercado, al menos, en más de una oportunidad<sup>12</sup>.

## 2. c) La preferencia en política económica del resto de los grupos sindicales

A continuación se observa la preferencia en política económica del resto de los grupos sindicales existentes durante el periodo analizado: el ubaldinismo, “los 25”, y las “62 organizaciones peronistas”<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Vale aclarar sobre los tres líderes restantes que han sido los casos en donde menos declaraciones se han podido hallar.

<sup>13</sup> Las “62 organizaciones” es una vieja corriente sindical que, durante la proscripción del peronismo (1955-1973), le otorgó al gremialismo su histórica capacidad de influencia en la selección de candidatos y en las campañas electorales dentro del peronismo. Su estrategia dentro del periodo analizado fue –aunque sin éxito– ponerse por encima del resto de los grupos

Del total de declaraciones halladas para el resto de los grupos sindicales existentes en el periodo analizado, se extrae un diagnóstico común de la crisis que distaba en gran medida de la peculiar perspectiva de “los 15”. Los tres sectores coincidían en que la crisis económica se debía a la aplicación, por parte del gobierno radical, de una política económica de “subordinación” que afianzaba la dependencia económica de la Argentina con los países centrales, imposibilitando su natural crecimiento y desarrollo. A diferencia de “los 15”, no creían que sus causas radicaran en un factor estructural interno como era el agotamiento del modelo estatista sino, más bien, en uno de carácter exógeno como era la errónea aplicación de una política que afianzaba la posición periférica de la Argentina en el mundo, cuya instrumentación y efectos perniciosos habían comenzado durante el último régimen militar y se extendían hasta fines de la década del ochenta<sup>14</sup>. En términos generales, todos estos nucleamientos proponían para superar la crisis una serie de políticas ambiguas y aisladas entre las que se destacan la suspensión del pago de los servicios de la deuda externa -que consideraban ilegítima por haber sido contraída durante un gobierno militar-, la aplicación de políticas de reactivación del mercado interno y el aumento del salario real, como base para la recuperación económica.

Con respecto a su preferencia acerca de políticas de reforma de mercado, del total de declaraciones encontradas para cada grupo, en todas manifestaron su rechazo.

---

sindicales y, así, obtener la unidad de todos los sectores sindicales para la conservación de este importante recurso político (James, 2003; Torre, 2004). El Ubaldinismo surgió con la proclamación de Saúl Ubaldini como Secretario General de la Confederación General del Trabajo (CGT) en 1985. Su estrategia consistió en convertir a la central sindical en el centro gravitatorio de oposición al gobierno radical, dada la debilidad coyuntural del PJ para cumplir con dicha función (Senén González y Bosoer, 1993). “Los 25” emergieron como parte del ala dura que encabezó las protestas sindicales contra el último gobierno militar. Su estrategia apuntó a aumentar su gravitación política dentro del PJ, admitiendo como principal regla de juego el reconocimiento de la preponderancia de los políticos profesionales peronistas en el nuevo contexto democrático (Gaudio y Thompson, 1990).

<sup>14</sup> Si bien “las 62” no tenían un diagnóstico propio de la crisis, ya que no estaba entre sus principales objetivos influir sobre la política económica sino, más bien, bogar por la unidad sindical y la conservación sus recursos políticos, en las pocas declaraciones alusivas a su visión del contexto de crisis, se confirma que adscribían al diagnóstico de la dependencia desarrollado por “los 25” y el ubaldinismo.

CUADRO 4

**Preferencia del resto de los grupos sindicales sobre políticas de Reforma de mercado (1987-1989)**

Grupos sindicales	Total declaraciones encontradas	Veces en las que refirieron a Reformas de mercado	A favor	En contra		
				Privatizaciones	Gasto público	Apertura económica
Ubaldinismo	44	15	0	12	2	1
	-	100%	0%	<b>15</b>		
Los 25	23	7	0	4	0	3
	-	100%	0%	<b>7</b>		
Las 62	26	2	0	2	0	0
	-	100%	0%	<b>2</b>		
				100%		

Fuente: ídem

Como puede observarse en el cuadro 4, de las quince ocasiones en las que el ubaldinismo se refirió a políticas de reforma, en doce rechazó la política de privatizaciones que intentaba impulsar el gobierno de Alfonsín, en dos la política de reducción del gasto público y en una la política de apertura económica<sup>15</sup>. De las siete veces en la que “los 25” se refirieron a reformas, en cuatro mostraron su oposición a la política de privatizaciones y en tres a la apertura económica<sup>16</sup>. Por último, en las dos oportunidades en las que hicieron mención a estas políticas, “las 62” se opusieron a las privatizaciones<sup>17</sup>. En los tres casos se justificó el rechazo debido a que representaban la cristalización de la subordinación de los intereses del país al designio de los organismos internacionales –tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM)-, que se creía operaban en favor de los países más desarrollados.

<sup>15</sup> En un comunicado, Ubaldini expresaba así su rechazo a la política de privatizaciones: “Rechazamos esta política dependiente que pretende basar una presunta sociedad moderna en liquidación del patrimonio nacional y la subordinación de nuestro trabajo a gerentes y administradores extranjeros, desconociendo y menospreciando la capacidad de los argentinos para conducir nuestro propio destino” (Diario *La prensa*, 2/05/1988).

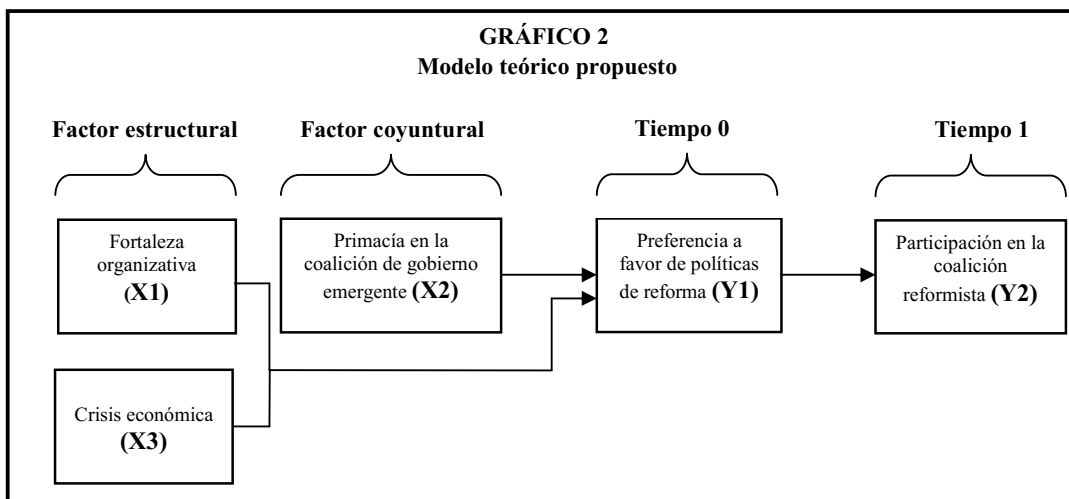
<sup>16</sup> José Pedraza, uno de los principales líderes de “los 25”, opinaba de esta manera sobre la apertura económica: “la incorporación de tecnología, en estos momentos, es salvaje y exagerada, muchos políticos señalan en sus discursos que esto es una muestra de modernidad, pero en realidad es un instrumento más de dominación por parte de los monopolios, socialmente nefasto para los trabajadores de un país dependiente como el nuestro” (Diario *Página 12*, 30/05/1987).

<sup>17</sup> En un comunicado oficial el sindicato petrolero (SUPE), uno de los principales gremios de “las 62” resolvía “continuar con la defensa del patrimonio nacional, amenazado por la entrega de áreas específicas que están haciendo las autoridades nacionales a la actividad de empresa multinacionales” (Diario *La Prensa*, 12/04/1988).

A modo de resumen, en esta sección se aportó evidencia empírica que pone en tela de juicio el presupuesto de que existió una resistencia inicial generalizada en el movimiento obrero ante las reformas, en especial, al interior del sector sindical más poderoso organizativamente. Se concluye que, si bien la resistencia inicial existió en el caso de “los 25”, “las 62” y el ubaldinismo, ésta no fue compartida por “los 15”. Por el contrario, se pudo corroborar que sus principales líderes han expresado su preferencia explícita por cinco políticas específicas de reforma que luego serían parte del paquete de medidas incluidas en el proceso de liberalización. Esto marca un contrapunto con la idea señalada por la literatura actual según la cual los sindicatos más poderosos tienden a apoyar reformas debido principalmente a una política de compensaciones diferenciales al momento de su implementación. Nuestra respuesta al interrogante mencionado más arriba consiste en señalar que la participación en la coalición reformista por parte de “los 15”, en realidad, se debió al desarrollo de una preferencia propia en materia de política económica favorable a la liberalización económica. Asimismo, creemos que la evidencia suministrada justifica la formulación de una segunda pregunta de investigación que dé cuenta de esta inusual preferencia en política económica: si no es el gobierno reformista, al momento de las reformas, el que dio forma a dicha preferencia ¿Qué factores pueden explicar, entonces, que “los 15” desarrollaran en forma autónoma una inclinación favorable a políticas de reforma estructural con anterioridad a su implementación? En la siguiente sección se tratará de dar una respuesta a este interrogante utilizando como marco teórico un enfoque político-organizativo que explique las preferencias sindicales en materia de política económica.

### 3. Un enfoque político-organizativo para explicar la preferencia en política económica de las cúpulas sindicales

En este apartado se esbozará un enfoque teórico, concentrado en elementos organizativos y políticos, para intentar dar respuesta al interrogante de qué factores pudieron llevar a “los 15” a desarrollar esta inusual preferencia en favor de ciertas políticas de reforma. Esta perspectiva supone que existen ciertos factores estructurales y coyunturales que dan forma a las preferencias de las elites sindicales en materia de política económica (Y1): el grado de fortaleza de sus organizaciones gremiales (X1) y su cercanía al candidato de la coalición peronista emergente (X2). A su vez, se considera que para ello es necesario que el contexto de crisis económica (X3) incida sobre el efecto que tiene el nivel organizativo del gremio en dichas preferencias. En el gráfico 2, se resume el modelo teórico que se busca poner a prueba.



Aclaraciones: “tiempo 0” refiere al periodo previo a la implementación de las reformas (1987-1989) y “tiempo 1” al periodo de implementación (1989-1995). La “X” refiere a las variables independientes y la “Y” a las variables dependientes.

A continuación se exponen los supuestos teóricos que nos justifican a proponer los siguientes factores político-organizativos como posibles causas de la preferencia en política económica de los líderes sindicales.

**La fortaleza organizativa (X1):** Uno de los principales supuestos de este trabajo, retomando a Hall (1993), es que existe un estrecho vínculo entre la posición organizativa de los actores sindicales y su preferencia en materia de política económica. Recuperamos de este autor la noción de que los factores organizativos en un país afectan no sólo el poder sino, también, la percepción del propio interés de las organizaciones que guía la preferencia de éstas por una u otra línea de política económica. Dividimos esta variable en dos dimensiones centrales: **a. El nivel de representación sindical:** Aquí seguiremos a Olson (1986), en cuanto a la idea de que los efectos y la percepción de la crisis de estanflación sobre los actores sociales varían según el tamaño de sus organizaciones. Este sostiene que la magnitud de las organizaciones puede incentivar o desincentivar acciones colectivas: mientras que en períodos de crisis económica los sindicatos pequeños prefieren seguir patrones redistributivos, los de gran tamaño prefieren aumentar los niveles de productividad, ya que estos últimos, por su vastedad, se ven más afectados por políticas meramente redistributivas que los primeros. Dicha preferencia, en contextos de estanflación, puede incluso estimular a estos últimos a negociar con otros grupos organizados de importancia, con el objeto de lograr una sociedad más productiva. Se espera, entonces, que agrupaciones de pocos sindicatos con un alto nivel de representación (como es el caso de “los 15”), por un lado, desarrollen un diagnóstico de rechazo a la mera puja distributiva y apoyen políticas de estabilización que busque erradicar las causas estructurales de la inflación. Por el otro, que promuevan el surgimiento de una “coalición productiva”, basada en el estímulo de negociar con otros grupos organizados de importancia la puesta en marcha de un pacto dirigido al aumento de la renta nacional.

**b. El legado organizativo:** nos apoyaremos en el concepto de “legado organizativo” de Murillo (1997), para hacer referencia a la temprana inversión en recursos organizativos

complementarios a la función tradicional de representación industrial (tales como turismo y recreación, sistemas jubilatorios complementarios o institutos de capacitación). Este concepto nos sugiere que el grado de expansión en la provisión de sus servicios gremiales tiene una importante incidencia sobre el tipo de reacción sindical asumida ante los procesos de reforma de mercado. También se recupera de la autora la apreciación de que estos legados organizativos se combinan, a su vez, con ciertas condiciones políticas coyunturales, para ofrecer diferentes percepciones y estrategias sindicales ante las reformas. La presunción aquí es que el surgimiento del llamado “sindicalismo empresarial” (Palomino, 1995), caracterizado por la provisión de servicios tanto para sus afiliados como para el público en general tiene incentivos para desarrollar un espacio de autonomía para la defensa de los intereses creados en contextos de crisis. En tal sentido, se espera que, en un periodo de estanflación, sindicatos que cuentan con legado organizativo previo desarrollen un diagnóstico propio, que puede contradecir los postulados o propuestas del partido de base en el que nuclean (en el caso de “los 15”, el PJ) si consideran que estos son nocivos para sus intereses. Por último, consideramos que existe una alta correlación entre las dos dimensiones que componen la fortaleza organizativa, ya que es esperable que sólo los gremios con mayor cantidad de afiliados posean el suficiente público “cautivo” y los recursos económicos para expandir la provisión de sus servicios.

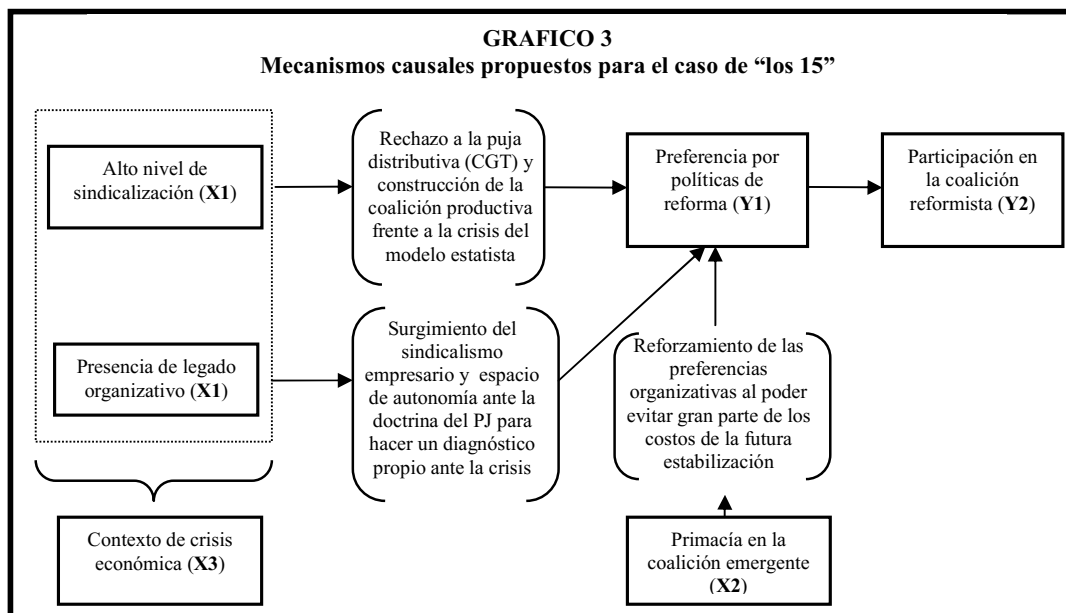
**La Primacía en la coalición de gobierno emergente (X2):** Nos parece apropiado, además, seguir a Schamis (1999) en el interrogante de cómo emergen y se organizan las coaliciones reformistas en apoyo al proceso de liberalización. Retomamos de este autor la noción de que los actores tradicionales son conscientes previamente del efecto distributivo de las reformas, es decir, que dichos procesos implican una lógica de

ganadores y perdedores. En tal sentido, se espera que una posición privilegiada -como la que tuvieron “los 15”- dentro de la coalición de gobierno emergente pueda reducir los niveles de incertidumbre frente a los posibles efectos perjudiciales de las reformas. Se intuye que una posición de primacía en el armado de la coalición puede reforzar las preferencias en favor de políticas de reforma derivadas de su posición organizativa. Dicha posición puede ofrecerles a estas organizaciones la posibilidad de presionar “desde adentro” por un política de reformas que consideran beneficiosa para sus intereses pero sin tener que asumir sus costos, es decir, manteniendo -por su cercanía al vértice del poder político- la protección estatal de la que venían gozando desde el periodo de la ISI. Retomando a Alesina y Drazen (1991), se intuye que un lugar dominante dentro de la coalición podría permitirles a estos grupos la posibilidad de fomentar un proceso de estabilización de la economía, deseado por ellos, al mismo tiempo que pueden evitar, a diferencia del resto de las agrupaciones gremiales, la mayor parte de los costos de su implementación.

**Crisis económica (X3):** en este trabajo se tendrá en cuenta la percepción del contexto macroeconómico como una variable independiente que interactúa con X1, es decir, se presupone que el efecto de la fortaleza organizativa sobre las preferencias en la política económica de los líderes sindicales depende de su apreciación de si existe o no un agravamiento de la situación económica. Con respecto a la dimensión legado organizativo, se espera que en el periodo que se percibe la crisis se ponga en evidencia el rechazo de los sindicatos fuertes a postulados -del partido de base en el que se nuclea- que consideren negativos para la protección de sus intereses organizativos (como la participación del Estado en la economía o el mercado-internismo, en el caso de “los 15”). Con respecto al tamaño de las organizaciones, siguiendo nuevamente a Olson

(1986), se espera que en momentos de crisis de estanflación sindicatos grandes como “los 15” tengan un incentivo para preferir que los avances redistributivos sean acompañados por el crecimiento de la renta nacional y apoyar planes de estabilización que apunten a atacar las causas de la inflación. De no existir un escenario de crisis económica, la mera presencia de organizaciones fuertes no sería suficiente para que sus líderes sindicales desarrollen una preferencia en favor de reformas estructurales, ya que no se verían afectados por políticas redistributivas sin aumento de la renta nacional ni tendrían necesidad de desarrollar un diagnóstico propio o encarar acciones colectivas con otras organizaciones de vasto alcance.

En el gráfico 3 se resume brevemente los mecanismos causales que se esperan hallar entre el resultado que se busca explicar y las variables explicativas propuestas.



A modo de resumen, las hipótesis que se testean en este trabajo son dos:

**Hipótesis 1:** la política de compensaciones no sería la principal causa del apoyo que el sector sindical más fuerte organizativamente le brindó a la política de reformas -como

sostiene la literatura predominante- sino, más bien, una preferencia previa en materia de política económica favorable a la misma<sup>18</sup>.

**Hipótesis 2:** los sectores sindicales con un alto nivel de fortaleza organizativa (es decir, con presencia de legado organizativo y de vasto alcance) y con un lugar de primacía en la coalición peronista emergente, en contextos de crisis de estanflación, tendrán una preferencia favorable a políticas de reforma de mercado.

De la hipótesis 2 se derivan las siguientes tres sub-hipótesis:

**Sub-hipótesis 1:** los sectores sindicales con alto nivel de representación sindical, en contextos de crisis económica, preferirán políticas destinadas al aumento de la productividad por sobre las meramente redistributivas y tendrán incentivos para participar de la conformación de una coalición productiva con otros actores de vasto alcance.

**Sub-hipótesis 2:** los sectores sindicales con un alto nivel de legado organizativo, en contextos de depresión económica, poseerán un espacio de autonomía suficiente para realizar un diagnóstico propio de la crisis con independencia de las doctrinas partidarias que profesan.

**Sub-hipótesis 3:** Los líderes de sindicatos con un lugar de primacía en la coalición de gobierno emergente, reducirán sus temores de verse perjudicados por los costos que supondría la aplicación de políticas de reforma de mercado.

---

<sup>18</sup> Esta hipótesis ha sido testeada empíricamente en la sección 2.

#### **4. La metodología del trabajo y la estrategia de control**

##### **4. a) Diseño general y análisis de los datos**

En la sección 2 se realizó una estadística descriptiva con el objetivo de conocer la preferencia en política económica de los cuatro principales grupos sindicales entre enero de 1987 y julio de 1989. Para ello se confeccionó una base de datos hemerográfica con declaraciones de sus principales líderes acerca su diagnóstico de la crisis y su posición ante las reformas de mercado (ver apartado c). Se incorporaron a las base sólo citas directas -declaraciones textuales encomilladas- y comunicados oficiales de cada sector para preservar la autenticidad de los testimonios encontrados. Para asegurarnos de la validez de la preferencia inferida para cada grupo, se utilizó como indicador la cantidad de declaraciones favorables a las reformas por sobre las no favorables (ver apartado b). A los efectos de garantizar la sinceridad de las declaraciones, se corroboró la “coherencia” temporal de las mismas al interior de cada grupo sindical, observando si representaban preferencias estables durante el periodo analizado (ver gráfico 1). Por último, en el caso de “los 15”, para saber si su inusual preferencia era representativa de todo el grupo, se observó la cantidad de declaraciones pro-reforma realizadas por cada líder.

El método que se utilizará para establecer inferencias causales válidas en la sección 5 será el comparado, ya que presenta ciertas ventajas decisivas para el testeado de las hipótesis propuestas: a. permite un estudio de secuencia histórica, b. favorece una mayor comprensión de los mecanismos causales, dada la mayor cercanía a los casos y c. facilita el proceso de conceptualización (Collier, 1994). Dentro del marco comparado, se establecerá como estrategia de control el “método de la diferencia” ya que lo que se buscará es comparar casos con resultados diferentes en la variable “preferencia en política económica” (Y1), que mantienen valores constantes en el resto de las variables,

excepto en aquellas que nos interesa investigar (Es decir, en X1, X2 y X3) (Sartori, 1994). En otras palabras, se seleccionarán grupos sindicales que tengan preferencias a favor y en contra de políticas de reformas de mercado con anterioridad a su implementación, en función de sus dimensiones organizativas y su posición en la coalición de gobierno emergente. Por ello, además de concentrarnos en el análisis del caso positivos (“los 15”), incorporaremos al mismo tres casos negativos (el resto de los grupos sindicales, “las 62”, “los 25” y el ubaldinismo). En resumen, se espera hallar una relación causal entre sindicatos fuertes con una posición de cercanía al candidato presidencial, en un contexto de crisis de estanflación, y una preferencia favorable a ciertas políticas de reforma.

Las unidades de análisis de este trabajo son los cuatro principales grupos sindicales existentes en la argentina entre marzo de 1987 y julio de 1989. Como vimos, la selección de casos se realizó de tal manera de contar tanto con casos positivos como negativos, para mantener la variación en Y1. Como los datos utilizados en la estadística descriptiva y el análisis comparado provienen de los principales sindicatos o líderes gremiales de cada grupo, el número de observaciones será siempre mayor al número de casos (Snyder, 2001). Serán reconocidos como miembros principales aquellos sindicatos que aparezcan con mayor frecuencia -en diarios de tirada nacional y revistas especializadas- representando al sector sindical en cuestión y/u ocupen cargos directivos importantes en su nombre<sup>19</sup>. El periodo elegido es suficiente para testear el modelo teórico propuesto ya que durante ese lapso se consolida como nucleamiento el grupo de “los 15”, se instala en la agenda pública la temática de las reformas estructurales y

---

<sup>19</sup> Un total de 27 sindicatos cumplen con esta regla. Por lo tanto, este es el número máximo posible de observaciones. Además de los siete sindicatos miembros de “los 15”, se suman los siguientes gremios a) “Las 62”: metalúrgicos (UOM), petroleros del Estado (SUPE), tranviarios y automotores (UTA), trabajadores de la carne (FGPICyD), telefónicos (FOETRA) y trabajadores aceiteros (FOEIAAP), b) Ubaldinismo: cerveceros (FOCA), trabajadores de obras sanitarias (FeNTOS), personal civil (UPCN), gastronómicos (UTHGRA), trabajadores de la alimentación (STIA), aeronavegantes (UPAEP) y trabajadores de la construcción (UOCRA) c) “Los 25”: ferroviarios (UF), trabajadores del estado (ATE), trabajadores del tabaco (SUETRA), taxistas (FNCT), mineros (AOMA), camioneros (FNCT) y obreros navales (SAON).

comienza la profundización de la crisis económica luego del fracaso del plan de estabilización conocido como “Plan Austral”, impulsado por el gobierno radical de Alfonsín.

#### **4. b) Operacionalización de las variables incluidas en el modelo teórico**

**VARIABLES DEPENDIENTES:** el trabajo tiene dos variables dependientes correspondientes a dos momentos secuenciales diferentes. La primera de ellas es la “**preferencia en política económica**” (Y1) de las cúpulas sindicales en relación a las reformas de mercado con anterioridad a su implementación (tiempo 0): oscila entre preferencias altamente a favor o altamente en contra de las políticas de liberalización. Se utilizó como indicador la cantidad de declaraciones favorables a políticas de reforma de mercado por sobre aquellas contrarias a su aplicación, entre enero de 1987 y julio de 1989, relevadas de los principales diarios de tirada nacional y revistas especializadas de la época. La segunda es la “**participación en la coalición reformista**” (Y2) y se corresponde con el periodo de implementación de las reformas (tiempo 1): supone la participación o no en la coalición del gobierno reformista. Se utilizó como indicador datos bibliográficos de los principales libros y revistas académicas sobre el apoyo o no de estos grupos sindicales al primer gobierno de Menem (1989-1995).

**VARIABLES INDEPENDIENTES:** Las variables independientes que según este trabajo explican la preferencia en política económica de los líderes sindicales, son la fortaleza organizativa, la posición en la coalición de gobierno y la percepción de crisis económica.

**La fortaleza organizativa (X1)** será medida a partir de dos dimensiones: el nivel de representación sindical y el legado organizativo.

**Nivel de representación sindical:** será analizada a partir de dos indicadores a) la cantidad promedio de afiliados de todos los principales sindicatos de cada grupo b) la cantidad de afiliados de cada uno de los principales sindicatos, dividido en tres categorías: entidades chicas -menos de 10.000 afiliados-, entidades medias -entre 10.000 y 50.000 afiliados- y entidades grandes -más de 50.000 afiliados-<sup>20</sup>. Asume tres valores: alto -si el grupo posee una cantidad promedio superior a 100.000 afiliados y más de la mitad de sus principales líderes pertenecen a entidades grandes-, medio -si el grupo posee un promedio de afiliados entre 50.000 y 100.000 y más de la mitad de sus líderes pertenecen a entidades grandes o medianas- y bajo -si el grupo posee un promedio de afiliados menor a 50.000 y más de la mitad de sus principales líderes pertenecen a entidades pequeñas y/o medianas-. La fuente de datos para ambos indicadores será el libro “Estructura sindical en la Argentina” del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1987). **Legado organizativo:** para su medición se observará si los principales sindicatos de cada grupo, entre marzo de 1987 y julio 1989, ya contaban con los siguientes cinco servicios: farmacias sindicales, planes de vivienda, institutos de capacitación y/o educación, cogestión empresaria y sistemas de retiro complementario<sup>21</sup>. Asume cuatro valores: alto -si entre más de dos de los principales sindicatos del grupo ofrecían cuatro o la totalidad de los servicios-, medio -si entre más de dos de los principales gremios ofrecían dos o tres de los cinco servicios- y bajo -si entre más de dos de los principales sindicatos ofrecían uno o ninguno de ellos-.

---

<sup>20</sup> Se agrega este segundo indicador, de carácter ordinal, por dos motivos: a) para evitar que posibles valores extremos arrojen datos no del todo fiables en el primer indicador de esta dimensión, ya que puede haber sindicatos muy grandes o muy pequeños que bajen o suban injustificadamente la media del grupo b) porque para saber si el nivel de representación de las organizaciones condiciona la preferencia en política económica también es necesario conocer qué tamaño de sindicato predomina dentro de cada grupo.

<sup>21</sup> Los cinco servicios han sido seleccionados para medir el nivel de legado organizativo debido a que todos ellos exceden la mera función de representación industrial y exigen un importante esfuerzo de expansión organizativa. Pese a su importancia, no se han tenido en cuenta los servicios de turismo y recreación, ya que casi todos los sindicatos poseían estas prestaciones antes de 1989, lo que no permite observar variaciones. Por este mismo motivo la carencia de los servicios seleccionados es valorado como “bajo” nivel de legado organizativo y no como “ausente”.

La combinación entre las dos dimensiones de la variable fortaleza organizativa será la siguiente: Alta –si el grupo sindical posee un alto nivel en una de las dimensiones y un nivel alto o medio en la otra-, Media -un nivel medio en ambas o un nivel alto en una y bajo en otra- y Baja -un nivel bajo en una y un nivel medio o bajo en la otra-.

La **“posición en la coalición emergente” (X2)**: será medida a partir de la cercanía de los grupos sindicales al candidato presidencial de la coalición peronista naciente desde la interna partidaria de 1988 hasta las elecciones presidenciales de 1989. Se buscarán datos hemerográficos de diarios de tirada nacional y revistas especializadas sobre los grupos sindicales, en función de dos dimensiones: a) si apoyaron o no la campaña electoral del candidato ganador (participación en la mesa sindical en su favor y respaldo financiero) b) si participaron o en la formación de su coalición de gobierno emergente (influencia sobre su plataforma electoral y reuniones con otros actores para sumarlos a la coalición), dos meses antes de la interna peronista de julio de 1988 y julio de 1989. Se considerará que un grupo sindical tiene un alto nivel de cercanía al candidato si tiene un valor positivo en ambas dimensiones, medio, en una sola dimensión, y bajo, en ninguna de ellas<sup>22</sup>.

**Percepción de crisis económica (X3)**: es incorporada al modelo como una variable interactuante que incide sobre el efecto que tiene la fortaleza organizativa en las preferencias de política económica de los líderes sindicales. Se utilizará para su medición la cantidad de veces que los líderes sindicales señalaron un empeoramiento de la situación económica por sobre aquellas oportunidades en las que señalaron percibir un mejoramiento. Se utilizará como fuente los principales diarios de tirada nacional y

---

<sup>22</sup> Un valor negativo en ambas dimensiones es considerado un nivel “bajo” de cercanía y no de “ausencia” debido a que todos los sectores sindicales eran peronistas, por lo que aún aquellos grupos que quedaron alejados del vértice de poder – como en el caso de “los 25”- obtuvieron una posición subordinada dentro de la coalición emergente.

revistas especializadas entre enero de 1987 y julio de 1989. Asimismo, para saber si las la preferencia frente a las reformas de mercado se formularon y vieron influidas por el contexto de estanflación, se observará la extensión temporal que abarcaron las declaraciones encontradas sobre el contexto económico para cada grupo (observando cuando fue la primera declaración y cuando fue la última).

#### **4. c) Fuentes de los datos**

La base de datos hemerográfica confeccionada para la inferencia descriptiva en la sección 2 y el análisis comparado en la sección 5 contiene un total de 218 recortes periodísticos ubicados temporalmente entre enero de 1987 y julio de 1989 (de ese total, han sido halladas 138 declaraciones útiles en forma de citas directas). La misma contiene datos provenientes de 13 diarios -10 nacionales y 3 provinciales- y 10 revistas especializadas, lo que garantiza la pluralidad y representatividad de las fuentes secundarias. Para reducir el sesgo de selección, se utilizó dos fuentes de extracción de datos: a) el Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración (CISEA) (FCE-UBA), del cual se han extraído 163 recortes. El CISEA posee más de 500 recortes sobre temas sindicales dentro del lapso analizado, provenientes de más de 30 fuentes diferentes y ordenados sistemáticamente por actor y periodo b) la Hemeroteca de la Biblioteca del Congreso de la Nación (BCN), de la cual se extrajeron 55 recortes del diario nacional “La Prensa”, entre julio de 1987 y julio de 1989. Por otro lado, la principal fuente de datos primarios de este trabajo ha sido el Archivo de Historia Oral del Programa de Historia Política (IIGG-UBA). El Archivo cuenta hasta el momento con más de veinte testimonios a dirigentes sindicales o afines, la mitad de ellos utilizados directa o indirectamente en este trabajo.

## **5. Resultados del trabajo. Testeo empírico del modelo político-organizativo**

En esta última sección se pondrá a prueba el enfoque teórico propuesto en la sección 3. Para ello se observará el valor que obtiene cada sector sindical en las variables independientes del modelo y su vinculación con los mecanismos causales propuestos.

### **5. a) La fortaleza organizativa**

Con la emergencia del peronismo, los sindicatos en nuestro país obtuvieron una serie de beneficios que expandieron considerablemente su capacidad organizativa. De allí en adelante se les garantizó el monopolio de la representación, mediante la negociación colectiva por rama de actividad, y se los fortaleció institucionalmente con el otorgamiento de la personería gremial. Se les concedió la autonomía financiera relativa y la capacidad de proveer servicios a sus afiliados en forma continua, lo que repercutió en un fuerte incentivo para el aumento de la tasa de afiliación<sup>23</sup>. Dentro de este marco institucional común, el grupo de grandes sindicatos que en la década del '80 conformaría el grupo de “los 15”, aprovechando sus mayores tasas de afiliación y de ingresos provenientes de las obras sociales, siguió un patrón diferente al resto, conocido con el nombre de “sindicalismo empresarial”, caracterizado por la expansión de servicios de sus organizaciones gremiales. La mayoría de estos sindicatos ampliaron el servicio de sus obras sociales hacia a otros rubros como el turismo social, la recreación, la enseñanza y capacitación, los sistemas jubilatorios complementarios y la gestión de farmacias sindicales, entre otros (Murillo, 1997). Veamos a continuación el grado de fortaleza desarrollado por cada grupo sindical a fines de la década del ochenta, según dos dimensiones organizativas: el nivel de representación sindical y el legado organizativo.

---

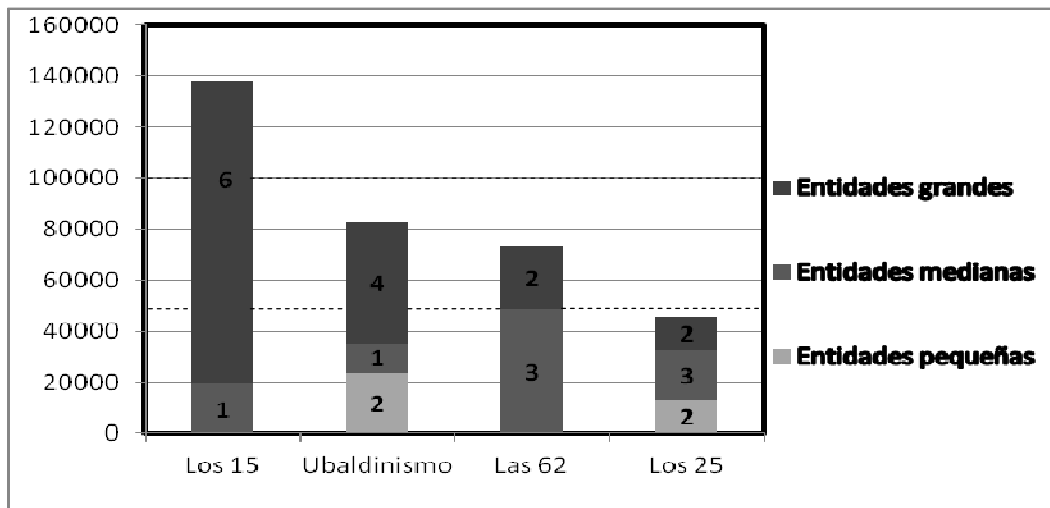
<sup>23</sup> En 1970, aún en ausencia del peronismo, obtuvieron la ley de obras sociales con la cual comenzaron a retener y administrar contribuciones obligatorias de trabajadores y empleadores (Murillo, 1997).

### 5. a. 1) El nivel de representación sindical

Como se desprende del gráfico 4, “los 15” era el único grupo con nivel alto de representación. Era el grupo con mayor cantidad promedio de afiliados (135.696) y casi todos sus miembros principales –seis de siete- pertenecían a entidades grandes (más de 50.000 afiliados).

GRAFICO 4

Nivel de representación sindical de cada grupo, según la cantidad promedio de afiliados y el tamaño de sus principales entidades (1986)



Fuente: MTEySS (1987)

El ubaldinismo tenía un nivel intermedio: era el segundo grupo con mayor cantidad promedio de afiliados (89.117), aunque estaba lejos del primero y, si bien cuatro de sus principales líderes pertenecían a entidades grandes, uno de ellos lideraba un sindicato mediano y los otros dos a entidades chicas. “Las 62” también alcanzaban un nivel medio de representación: poseían un promedio de afiliados de 72.937 y sólo dos de sus seis líderes pertenecía a entidades grandes, mientras que el resto pertenecía a entidades medianas. Por último, “los 25” poseían un nivel bajo de representación: su cantidad promedio de afiliados era el más pequeño (45.838), al mismo tiempo que sólo dos

líderes pertenecían a entidades grandes, tres a entidades medias y dos a entidades chicas.

El cuadro 5 arroja evidencia que confirma la sub-hipótesis 1, según la cual los líderes de sindicatos con un alto nivel de representación sindical, en contextos de crisis económica, prefieren políticas destinadas al aumento de la productividad por sobre las meramente redistributivas y desarrollan incentivos para vincularse con otros actores de vasto alcance para la conformación de una coalición entre cuyos objetivos se encuentra la de aumentar la renta nacional<sup>24</sup>.

**CUADRO 5**  
**Posición ante la puja distributiva y vínculo con organizaciones de vasto alcance**

Grupos sindicales	Total de declaraciones encontradas	Veces en las que expresaron su preferencia por políticas destinadas a aumentar el nivel de productividad	Vínculo con organizaciones de vasto alcance
Los 15	45	15	SI
Las 62	26	1	NO
Los 25	23	0	NO
Ubaldinismo	44	3	NO

Fuente: elaboración propia en base al CISEA y la Hemeroteca de la Biblioteca del Congreso de la Nación (BCN)

El “grupo de los 15” expresó en quince oportunidades su preferencia por políticas destinadas a aumentar el nivel de productividad para enfrentar la crisis de estanflación<sup>25</sup>, una preocupación que aparece débilmente o no está presente en el resto de los grupos sindicales. También, era el único sector que desarrollo vínculos con otras organizaciones de vasto alcance para la conformación de una coalición productiva. Como veremos más adelante (apartado c), desarrollaron un fluido contacto con las

<sup>24</sup> Es importante remarcar en este punto la diferencia entre preferencia y estrategia. El líder sindical de un gremio de gran tamaño puede decidir estratégicamente participar de la puja distributiva aún cuando, por tener plena conciencia de sus efectos negativos a largo plazo, prefiere evitar políticas puramente redistributivas. En este sentido, el probable desfase entre estrategia y preferencia no es tomado como una contradicción en este trabajo dado que las preferencias de máxima suelen requerir ciertas condiciones objetivas para poder convertirse en estrategia.

<sup>25</sup> Cavalieri: “Yo, cuando era secretario de prensa de la CGT, me mataba por explicar que el problema no era solamente el salario. Que también exigimos una política de crecimiento global. Lo mismo que queremos ahora. Porque ahora el país no crece” (Revista *Expresso*, 10/7/1987).

entidades empresarias más importantes del país para incorporarlas a la futura coalición de gobierno<sup>26</sup>.

### 5. a. 2) La fortaleza organizativa II: el legado organizativo

El cuadro 6 confirma el alto nivel de legado organizativo que poseían “los 15” con anterioridad a la aplicación de las reformas de mercado.

CUADRO 6

**Nivel de legado organizativo, según la expansión de sus servicios (con anterioridad a julio de 1989)**

Grupos sindicales	Tipo de servicios				
	Farmacias sindicales	Planes de vivienda	Institutos de capacitación y/o educación	Cogestión empresarial	Sistemas de retiro complementario
Los 15	SI (3)	SI (4)	SI (4)	SI (2)	SI (3)
Ubaldinismo	SI (1)	SI (1)	NO	NO	NO
Las 62	SI (1)	NO	NO	NO	NO
Los 25	NO	NO	NO	NO	NO

Fuente: Asociación de Farmacias Mutuales y Sindicales (AFMSRA), CGTRA (1999), Graziano (1989) y Murillo (1997)

De los cinco tipos de servicios observados, siempre hubo al menos dos sindicatos de este sector que participó en uno de ellos con anterioridad a 1989. Tres de sus siete sindicatos gestionaban farmacias sindicales, cuatro administraban planes de vivienda, cuatro manejaban sus propios institutos de capacitación y educación, tres ofrecían a sus afiliados sistemas de retiro complementario y dos de ellos habían estado involucrados en tareas de cogestión empresarial<sup>27</sup>. El único que no llegó a ofrecer ninguno de estos

<sup>26</sup> Este hallazgo contradice la afirmación de Corrales (1999), según la cual en periodos de crisis económica los grupos de interés rechazan cualquier tipo de acción colectiva entre sí y se repliegan en meras conductas autodefensivas. Por el contrario, el caso de “los 15” demuestra que el contexto de crisis también puede favorecer conductas cooperativas, incentivando a las grandes organizaciones a unirse detrás de un proyecto tendiente a aumentar la renta nacional.

<sup>27</sup> En este trabajo creemos que la existencia previa de un diagnóstico basado en la “inevitabilidad” de las reformas le permitió a “los 15” prepararse para expandir sus recursos organizativos durante su implementación. Por tal motivo, se pone en tela de juicio el argumento de Murillo (1997) según el cual varios de estos gremios, al momento de las reformas, se vieron obligados a llevar adelante una estrategia de “supervivencia organizativa” como una forma de compensar la pérdida de sus recursos industriales y políticos. Dado su diagnóstico de la “inevitabilidad”, es presumible que en vez de haber sido tomados por sorpresa, se hayan preparado para beneficiarse del nuevo contexto económico. Abona este argumento el testimonio de Héctor Daer, sindicalista de la alimentación durante ese entonces, quien revela la estrategia de anticipación de FATLyF: “Ellos (dirigentes) tenían una vasta experiencia en cogestión. Muchos cuadros dirigentes de Luz y Fuerza estuvieron uno, dos años estudiando la cogestión de la ex-Yugoslavia del mariscal Tito (...) El resultado es que, bueno, ¿Se privatiza?, entonces, preparémonos, para que, cuando surjan las privatizaciones, esta sea administrada por las organizaciones sindicales. (...) Por eso hoy los sindicatos afiliados a la Federación tienen muchas usinas, transportadoras de alta tensión, a lo largo y ancho del país” (AHO, Programa de Historia Política, IIGG-UBA).

servicios antes de 1989 fue Asociación Bancaria (AB). Ninguno de los otros grupos sindicales poseía un nivel de extensión e intensidad semejante con respecto a los mismos servicios. Todos ellos poseían un bajo nivel de legado organizativo. Dentro del ubaldinismo un solo gremio ofrecía dos de estos servicios y dentro “las 62” solo uno. Por su parte, ninguno de “los 25” ofrecía este tipo de servicios.

El cuadro 7 confirma la sub-hipótesis 2 según la cual los sectores sindicales con un alto nivel de legado organizativo, en contextos de depresión económica, poseen un espacio de autonomía suficiente para hacer un diagnóstico propio de la crisis con independencia de las doctrinas partidarias que profesan.

**CUADRO 7**  
**Grado de autonomía ante la doctrina peronista**

Grupos sindicales	Total de declaraciones encontradas	Veces en las que se refieren a la doctrina histórica del peronismo			Participación en gobiernos no peronistas
		Total	Manifestando mantenerse fiel a sus principios	Aduciendo la necesidad de adaptar o mantener distancia de sus principios	
Los 15	45	8	1	7	SI
Las 62	26	3	3	0	NO
Los 25	23	3	3	0	NO
Ubaldinismo	44	4	4	0	NO

Fuente: elaboración propia en base al CISEA y la Hemeroteca de la Biblioteca del Congreso de la Nación (BCN)

De las ocho oportunidades en las que se refirieron directa o indirectamente a la doctrina peronista, en siete ocasiones manifestaron la conveniencia de que el peronismo se adapte a los nuevos tiempos evitando apegarse tan enfáticamente a sus principios estatistas. Creían que una postura más desideologizada no sólo les daría mayor capacidad de persuasión ante el creciente electorado independiente sino, también, la posibilidad de desarrollar una plataforma coherente y eficaz ante la crisis económica<sup>28</sup>. Celebraban por este motivo la capacidad pragmática de Menem quién, según ellos, no

<sup>28</sup> Cavalieri pone en evidencia la autonomía de los 15 ante la doctrina peronista: “Los 15 somos un grupo de gremios tradicionales que siempre llevamos adelante una estrategia apolítica dentro del movimiento obrero. Y no tenemos vergüenza de decirlo” (Revista *Expresso*, 10/7/1987).

se sujetaba estrictamente a ninguna postura<sup>29</sup>. Ninguno de los otros grupos sindicales evidenció un nivel de autonomía ideológica semejante y todos ellos mantuvieron su fidelidad a la doctrina histórica del peronismo. Incluso varios de sus líderes, en diferentes oportunidades, cuestionaron a “los 15” por su desapego a la identidad peronista, especialmente por su participación en el Ministerio de Trabajo del gobierno radical en 1987<sup>30</sup>. El hecho histórico de que hayan sido el único grupo sindical que participó en un gobierno no peronista, también confirma la autonomía doctrinaria de “los 15”.

En el cuadro 8 se resumen los hallazgos sobre el nivel de fortaleza organizativa de cada grupo sindical, a partir de sus dos dimensiones.

**CUADRO 8**

**Nivel de Fortaleza organizativa (en función de sus recursos organizativos)**

		Nivel de representación sindical		
		Alto	Medio	Bajo
Legado organizativo	Alto	“Los 15”		
	Medio			
	Bajo		“Las 62” y el Ubaldinismo	“Los 25”

Fuente: elaboración propia

“Los 15” fueron el único sector sindical dotado, durante el periodo analizado, de un alto nivel de fortaleza organizativa. Este hallazgo corrobora uno de los principales supuestos de este trabajo según el cual la preferencia de los líderes sindicales por un tipo u otro de política económica varía en función de las características organizativas del gremio al que pertenecen.

<sup>29</sup> “Lo bueno de Menem consiste en que no se ata a ningún esquema. Tiene la suficiente amplitud como para entender el tiempo en que vivimos (...). Creo que los propios peronistas se llevarán una sorpresa cuando se inicie la campaña electoral” (Triaca, Diario *El Informador público*, 5/8/1988).

<sup>30</sup> Julio Bárbaro ex diputado peronista en aquel entonces, lo describía de esta manera: “En cualquier parte del mundo los sindicatos se dividen en dos categorías: una ideológica, en la que los gremialistas acompañan a los políticos y se subordinan al partido. Otra apolítica, en la que las organizaciones sindicales se constituyen en grupos de presión, factores de poder o lobbies” (...) “Aquí en la Argentina “los 25” son ideológicos y “los 15” son un factor de poder a los que en el fondo poco les importa la identidad política” (Revista *Expreso*, 22/5/1987).

## 5. b) La posición de cada grupo sindical en la coalición peronista emergente.

Para observar la posición de cada sector sindical en la coalición peronista emergente, en el cuadro 9 se resume los datos relativos a la cercanía de cada uno de ellos con respecto al candidato presidencial ganador del peronismo en la interna partidaria de 1988 y las elecciones presidenciales de 1989, Carlos Menem.

**CUADRO 9**  
**Primacía de los sectores sindicales en la coalición emergente, según la cercanía al candidato presidencial peronista ganador (1988-1989)**

Grupos sindicales	Apoyo a la campaña electoral (interna de 1988)		Participación en la formación de la nueva coalición de gobierno (post Interna de 1988)		Cercanía al candidato presidencial
	Participación en la mesa sindical en favor del candidato	Respaldo financiero	Participación en la plataforma electoral	Reuniones con otros actores para sumarlos a la coalición	
Los 15	SI	SI	SI	SI	Alta
Las 62	SI	SI	NO	NO	Media
Los 25	NO	NO	NO	NO	Baja
Ubaldinismo	NO	NO	NO	NO	Baja

Fuente: elaboración propia

Como puede observarse, “los 15” tuvieron un alto nivel de cercanía al candidato. No sólo le brindaron su apoyo en ambas campañas sino que, también, participaron de la conformación y armado de la coalición emergente<sup>31</sup>. Por un lado, participaron de la llamada “Mesa sindical Menem Presidente” (MSMP), espacio desde el cual canalizaron el votos de sus afiliados al candidato y apoyaron financieramente su campaña en la interna de 1988<sup>32</sup>. Por el otro, a pedido del propio candidato, oficiaron de voceros de la plataforma electoral del futuro gobierno y en reiteradas oportunidades realizaron reuniones con importantes actores económicos como la Unión Industrial Argentina (UIA), la Sociedad Rural Argentina (SRA), Confederaciones rurales Argentinas (CRA), la Cámara Argentina de Comercio (CAC) y la Asociación de Bancos Argentinos

<sup>31</sup> José Rodríguez, sobre su posición de primacía en la coalición emergente: “los 15 quedamos mejor parados tras elecciones porque nosotros apostamos antes de la interna, cuando mucha gente no creía en Menem y Duhalde y, por eso, hemos ganado con él” (Diario *La Prensa*, 30/05/1989).

<sup>32</sup> Diario *La nación* 27/6/1988.

(ABA), para intentar sumarlos a la coalición emergente<sup>33</sup>. El hecho de que “los 15” ya contaran con un plan de reformas claro y definido para enfrentar la crisis, al tiempo que Menem evitaba cada vez que podía ofrecer una postura definida sobre los temas más acuciantes -para poner en riesgo sus aspiraciones presidenciales-<sup>34</sup>, pone en evidencia la gran influencia de este sector sindical sobre la plataforma de este último<sup>35</sup>.

“Las 62” evidenciaron un nivel de cercanía intermedio. También apoyaron ambas campañas electorales y ofrecieron respaldo financiero al candidato desde la MSMP, pero no tuvieron incidencia sobre la plataforma de gobierno ni en el armado de la coalición emergente. A diferencia de “los 15”, prefirieron invertir la deuda contraída con el candidato en obtener su promesa de permitirles conservar un recurso político como era el de controlar la selección de candidatos peronistas de extracción sindical. Los dos últimos grupos tuvieron un nivel bajo de cercanía al candidato. Mientras que “los 25” apoyaron al otro candidato que compitió en la interna de 1988, Antonio Cafiero, y varios de ellos quedarían relegados a una posición subordinada en la campaña de apoyo a Menem en 1989, los ubaldinistas -desde la CGT- decidieron mantener su posición de prescindencia en ambas elecciones.

El gráfico 1 - sección 2- confirma la sub-hipótesis 3, ya que pone en evidencia que “los 15” sólo realizaron declaraciones favorables a políticas cuya aplicación sabían que iba a tener altos costos, en periodos donde tenían asegurado una posición cercana al vértice del poder. Esto es, en el momento en el que participaron del gobierno radical de

---

<sup>33</sup> Las diversas reuniones tuvieron lugar entre marzo y julio de 1989. Según Cavalieri, el llamado a los empresarios tenían como objetivo discutir “la grave crisis productiva del país”, a partir de lo cual esperaban generar “un diagnóstico común de la crisis” y “abrir espacios para generar un shock productivo” (Diario *El Cronista Comercial*, 9/03/1989).

<sup>34</sup> Víctor De Gennaro, referente de “los 25” en aquel entonces, recordaba la distinción entre el convencimiento de “los 15” y el pragmatismo de Menem: “el que cambio de rumbo fue Menem, ellos (“los 15”) ya hace tiempo que habían tomado esa dirección” (Entrevista, AHO, Programa de Historia Política, IIGG-UBA).

<sup>35</sup> Un hecho que demuestra la gran influencia de “los 15” en la plataforma de Menem es que estos crearon algunos de los principales conceptos de la campaña, como el de “revolución productiva. Según José Rodríguez “La revolución productiva no es más que trabajar y producir en el país” (Diario *El Cronista Comercial*, 10/04/1989).

Alfonsín y desde la victoria de Menem en la interna de 1988 hasta el final del periodo analizado. Esta posición de primacía les permitió reforzar su preferencia en política económica, dada por factores organizativos, ya que les aseguraba que podrían beneficiarse de sus efectos positivos sin tener que asumir los costos de su implementación.

### 5. c) La percepción de crisis

El período previo a la implementación de las reformas se caracterizó por un contexto económico signado por el progresivo agotamiento de las estrategias de intervencionismo estatal, entre cuyos síntomas se contaban la creciente fluctuación inflacionaria, el déficit fiscal crónico y el fuerte endeudamiento externo (Orlansky, 1997). Como puede observarse en el cuadro 10, la percepción de crisis económica fue una constante en casi todos los grupos sindicales entre fines de 1987 y mediados de 1989.

**CUADRO 10**  
**Percepción de la crisis, según declaraciones de los líderes de cada sector sindical**

Grupos sindicales	Total declaraciones encontradas	Veces en las que se refirieron al contexto económico			Extensión temporal de la percepción de crisis
		Total	Percepción de Agravamiento	Percepción de Mejoramiento	
Los 15	45	22	22 (100%)	0 (0%)	Jul 1987 - Jul 1989
Las 62	26	6	6 (100%)	0 (0%)	Oct 1987 - Nov 1988
Los 25	23	10	10 (100%)	0 (0%)	Mar 1987 - Jul 1989
Ubaldinismo	44	38	38 (100%)	0 (0%)	Ene 1987 - May 1989

Fuente: CISEA y Hemeroteca de la Biblioteca del Congreso de la Nación (BCN)

De las declaraciones encontradas, en todas las oportunidades en las que se refirieron a la situación económica se adujo un empeoramiento de la misma y en ningún caso un mejoramiento. Por otro lado, todas las declaraciones de cada grupo sindical sobre su preferencia ante la aplicación de políticas de reforma fueron formuladas dentro del tiempo en el que se extendió su percepción de la crisis. En el caso particular de “los 15”, ninguna declaración a favor de reformas de mercado se realizó en el periodo en el que no se hallaron declaraciones que evidencien su preocupación por la situación económica

(entre enero y julio de 1987). Estos dos datos confirman el supuesto teórico de que el efecto de la fortaleza organizativa sobre las preferencias en la política económica de los líderes sindicales depende de su percepción de la situación económica.

En el cuadro 11 se resumen los hallazgos realizados por este trabajo, que corroboran la hipótesis 2 propuesta por este trabajo.

**CUADRO 11**  
**Variación interna de los principales grupos sindicales**

Sector sindical	Variables explicativas			Mecanismos causales		Resultado
	Fortaleza organizativa	Cercanía al candidato presidencial	Percepción de crisis de estanflación	Autonomía ante la doctrina peronista	Preocupación niveles de productividad	Preferencia ante reformas de mercado
Los 15	Alto	Alto	SI	Alta	SI	A favor
Las 62	Bajo	Medio	SI	Baja	NO	En contra
Los 25	Bajo	Bajo	SI	Baja	NO	En contra
Ubaldinismo	Bajo	Bajo	SI	Baja	NO	En contra

Fuente: elaboración propia

Como puede observarse, este demuestra que sectores sindicales como “los 15”, con un alto nivel de fortaleza organizativa y con un lugar de preeminencia en la coalición peronista emergente, en contextos de estanflación, tienden a preferir políticas de reforma de mercado para su superación.

### **Conclusiones**

El objetivo principal de este trabajo consistió en realizar una contribución a la literatura abocada a explicar de qué manera los gobiernos reformistas en Latinoamérica lograron impulsar con éxito reformas estructurales que amenazaban con abolir los privilegios de poderosos grupos de interés organizados. En particular, se intentó responder a la pregunta de por qué el denominado “grupo de los 15” participó tempranamente de la coalición reformista en la Argentina. A partir de su experiencia, se aportó evidencia empírica que contradice el supuesto clásico de que existió una resistencia inicial

generalizada contra las reformas de mercado y, como sostiene la literatura actual, que los sindicatos más fuertes reconvirtieron sus preferencias principalmente a partir de una política de compensaciones al momento de su implementación. Se concluye que la causa del apoyo que el sector sindical más fuerte organizativamente le brindó a la política de reformas se debió principalmente a que poseía una preferencia en materia política económica favorable a la misma. Esto no niega, sin embargo que la lógica de compensaciones haya sido fundamental para explicar el cambio de preferencias de los gremios que se oponían proceso de reformas al momento de su implementación. De hecho, creemos que los hallazgos ofrecidos en este trabajo son complementarios con los vertidos por la literatura actual acerca del período de reformas. En segundo lugar, se ha demostrado a partir del análisis comparado en la última sección la alta capacidad explicativa de los factores políticos y organizativos propuestos para dar cuenta de la preferencia en política económica de los líderes sindicales. Los datos obtenidos confirman nuestra hipótesis de que los sectores sindicales -como “los 15”- con un alto nivel de fortaleza organizativa (dada por su nivel de representación y legado organizativo) y una posición de primacía dentro de la coalición de gobierno, en contextos de estanflación, tenderán a preferir políticas de reforma de mercado para superar la crisis económica.

## Bibliografía

- ALESINA Alberto y Allan DRAZEN (1991): "Why are stabilizations delayed?", *The American Economic Review*, Vol. 81, N° 5.
- COLLIER, David (1994): "El método comparativo: dos décadas de cambio" en G. Sartori y L. Morlino (eds.), *La comparación en ciencias sociales*, Alianza, Madrid.
- CORRALES, Javier (1999): "¿Contribuyen las crisis económicas a la implementación de reformas de mercado? La Argentina y Venezuela en los '90", *Desarrollo Económico*, Vol. 39, N° 153.
- CGTRA (1999): *El movimiento obrero y la formación profesional. El foro sindical: una propuesta para los nuevos desafíos*, Foro Sindical, Buenos Aires.
- ETCHEMENDY, Sebastián (1995): "¿Límites al decisionismo?, El Poder Ejecutivo y la formulación de la legislación laboral (1983-1994), en *Política y Sociedad en los años del Menemismo*, R. Sidicaro y J. Mayer (Comp.), Oficina de publicaciones del CBC, Buenos Aires.
- ETCHEMENDY, Sebastián (2001): "Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino hacia la liberalización económica", *Desarrollo Económico*, Vol. 40, N° 160.
- ETCHEMENDY, Sebastián (2008): "Models of Economic Liberalization: Regime, Power and Compensation in the Iberian-American Region", APSA 2009, Toronto.
- FERNÁNDEZ, Arturo (2002): "Modificaciones de la naturaleza sociopolítica de los actores sindicales: hallazgos y conjeturas", en Fernández, A. (Comp.) *Sindicatos, crisis y después*, Biebel, Buenos Aires.
- FRAGA, Rosendo (1991): *La cuestión sindical*, Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, Buenos Aires.
- GAUDIO, Ricardo y Andrés Thompson (1990): *Sindicalismo peronista, gobierno radical. Los años de Alfonsín*, Prometeo, Buenos Aires.
- GODIO, Julio (2001): *El movimiento obrero argentino (1955-1990): Venturas y desventuras de la columna vertebral hasta el menemismo*, Legasa, Buenos Aires.
- GOERTZ, Gary (2009): "Points of Departure: Intension and Extension", en D. Collier y J. Gerring (Comps.), *Concepts and Method in Social Science*, Routledge, London.
- GRAZIANO, Ricardo (1989): *La gestión sindical en SEGBA*, Centro Editor de América Latina S.A., Buenos Aires.
- HAGGARD, Stephan y Robert KAUFMAN (1997): "The Political Economy of Democratic Transitions", *Comparative Politics*, Vol. 29, N° 3.
- HALL, Peter (1993): *El Gobierno de la Economía*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- JAMES, Daniel (1990): *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina 1946-1976*, editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- KRUEGER, Anne (1993): *La economía política de la reforma en los países en desarrollo*, Alianza, Madrid.
- LEVITSKY, Steven (2004): "Del sindicalismo al clientelismo: la transformación de los vínculos partido-sindicatos en el peronismo, 1983-1999", *Desarrollo Económico*, vol. 44, N° 173.
- MARGHERITIS, Ana (1995): "Reforma económica y Estado en la Argentina: la institucionalización de la discrecionalidad", UTDT, Working paper N° 28.
- MTEySS (1987): *Estructura sindical en la Argentina*, Dirección Nacional de Recursos Humanos, Buenos Aires.
- MCGUIRE, James (1997): *Peronismo without Perón: Unions, Parties and Democracy in Argentina*, Stanford University press, Standford, California.
- MADRID, Raúl (2003): "Labouring against neoliberalism: unions and patterns of reform in Latin America", *Journal of Latin American Studies*, Vol. 35, No. 1.

- MURILLO, María Victoria (1997): “La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem”, *Desarrollo Económico*, vol. 37, Nº 147.
- MURILLO, María Victoria (2000): “Del populismo al neoliberalismo: sindicatos y reformas de mercado en América Latina”, *Desarrollo Económico*, Vol. 40, Nº 158.
- MURILLO, María Victoria (2001): “La encrucijada del sindicalismo latinoamericano”, *Política y gobierno*, Vol. 3, Nº 2.
- MURILLO, María Victoria (2005): *Sindicalismo, coaliciones partidarias y reformas en América Latina*, Siglo XXI de España editores, Madrid.
- NAVARRO, Mario (1995): “Democracia y reformas estructurales: explicaciones de la tolerancia popular al ajuste económico” *Desarrollo Económico*, vol. 35, Nº 139.
- NOVARO, Marcos (2009): *Argentina en el Fin de Siglo: Democracia, mercado y nación 1983-2001*, Paidós, Buenos Aires.
- NOVARO, Marcos y Vicente PALERMO (1996): *Política y poder en el gobierno de Menem*, Norma, Buenos Aires.
- OLSON, Mancur (1986): *Auge y Decadencia de las Naciones*, Editorial Ariel, Barcelona.
- ORLANSKY, Dora (1997): “Reforma del Estado, reestructuración laboral y reconversión sindical en el sector público. Argentina 1989-1995”, *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, Vol. 15, Nº 45.
- PALOMINO, Héctor (1995): “Quiebres y rupturas de la acción sindical: un panorama desde el presente sobre la evolución del movimiento sindical en la Argentina”, en *La nueva Matriz política Argentina*, Acuña, Carlos (Comp.), Nueva Edición, Buenos Aires.
- PIERSON, Paul (1996): “The New Politics of the Welfare State”, *World Politics*, Vol. 48, Nº 2.
- SARTORI, Giovanni (1994): “Comparación y Método Comparativo” en en G. Sartori y L. Morlino (Comps.), *La Comparación en Ciencias Sociales*, Alianza, Madrid.
- SCHAMIS, Hector (1999): “Distributional Coalitions and the Politics of Economic Reform in Latin America”, *World Politics*, Vol. 51, Nº 2.
- SENÉN GONZÁLEZ, Santiago y Fabián BOSOER (1993): *La trama gremial, 1983-1989 - crónicas y testimonios*, Corregidor, Buenos Aires.
- SNYDER, Richard (2001): “Scaling Down: the subnational comparative method”, *Studies in comparative and International development*, Vol. 36, Nº 1.
- TORRE, Juan Carlos (2004): *El gigante invertebrado: los sindicatos en el gobierno, Argentina 1973-1976*, Siglo Veintiuno de Argentina Editores, Buenos Aires.
- TREISMAN, Daniel (2004): “Tactics in Latin America: Menem, Cardoso, and the politics of low inflation”, *Comparative Politics*, Vol. 36, Nº 4.