

## Sindicatos y democracia. La relación de la CGT con el gobierno, 2003-2007

María Eugenia Mediavilla\*

El presente trabajo tiene un propósito doble: por un lado constituirse en reseña, a modo de revisión crítica, del artículo titulado “Movimiento obrero organizado y democracia en América Latina”, realizado por Steven Levitsky y Scott Mainwaring<sup>1</sup>; y por otro lado, considerar específicamente el caso argentino, comparando las conclusiones de los autores para el período objeto de su estudio (1945-2000) con la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007).

Si bien el artículo examina la relación entre el movimiento obrero y la democracia en nueve países de Latinoamérica, a saber: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Nicaragua, Perú y Venezuela, se considerará en las siguientes líneas el caso de nuestro país. Se justifica la importancia del tema abordado desde la coyuntura actual, donde se vislumbra un alejamiento, que puede ser leído también en términos de enfrentamiento, entre el ejecutivo nacional y Hugo Moyano, líder de la Confederación General del Trabajo (en adelante CGT). De todos modos, con el objeto de que el trabajo presente cierta distancia en el tiempo y no quede reducido a un comentario crítico de los sucesos mediáticos que procedieron al discurso de asunción de la segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner en octubre del 2011, se abordará el período 2003-2007. Muchos analistas políticos y económicos, con posturas que pueden calificarse como republicanas, concuerdan en que uno de los centros del conflicto político se ubica recurrentemente en el ámbito sindical. Así lo fue en el año 1946, en los años 1970 de resistencia peronista, como así también en 1990 y en la década actual.

En la primera parte se argumentan los puntos de vista de los autores desde una visión panorámica o general, destacando lo esencial del contenido, y se comenta críticamente lo expuesto. En la segunda sección del trabajo, se tratan las categorías teóricas propuestas por los autores, para explicar una parte mayoritaria del comportamiento del sindicalismo de la Argentina, expresado en la CGT, en relación con el régimen democrático bajo el período 2003-2007. Si partimos del axioma según el cual las estructuras importan pero también la acción social intersubjetiva que en ellas se desenvuelven, podemos analizar con categorías teóricas de intelectuales como Gino Germani y Juan Carlos Torre, la estructura sindical de la CGT y la relación entre el dirigente sindical Hugo Moyano y el ejecutivo nacional, ambos de carácter personalista. Una coyuntura socio-política que merece líneas de comprensión del fenómeno desde un punto de vista académico.

Como trasfondo se partirá de la distinción analítica elaborada por O'Donnell (1982) entre Estado y régimen político en su libro titulado “1966-1973, El Estado burocrático autoritario: Triunfos, derrotas y crisis”. El autor otorga un contenido más abarcador al concepto de Estado y lo sitúa en un nivel de análisis distinto, más abstracto respecto de la definición de régimen político. El Estado puede leerse en términos de autoridad legítima en un territorio determinado, en tanto reglas que definen el estado de derecho de un país, pasible de ser descripto desde su forma y estructuración –unitario o federal-. Asimismo, el Estado es el garante de las

---

<sup>1</sup> Publicado en *Comparative Politics*, Vol. 39, N° 1, en el año 2006.

relaciones de dominación capitalista, se constituye en un plano abstracto como un conjunto de derechos y obligaciones para los ciudadanos, y en un plano concreto congrega al conjunto de instituciones de la administración pública que garantizan el cumplimiento de los derechos y obligaciones. En cambio, el régimen político expresa los límites y restricciones entre gobernantes y gobernados a partir de la Constitución y de la división de los tres poderes que en ella se establecen. Asimismo está vinculado a la relación entre ciudadanía y participación, y la representación que la sociedad tiene a través de los partidos políticos, en democracia.

\*Becaria Ubacyt para doctorado 2010-2013.

Ahora bien, el objetivo del artículo que aquí se reseña es argumentar que las preferencias de la mayoría de los movimientos obreros de América Latina, en el período 1945-2000, son contingentes y no siempre se posicionan a favor de la democracia como régimen político. Esto se explica por la satisfacción de sus intereses no sólo materiales –como muchas teorías pregonan-, sino también organizacionales y simbólicos, que han obtenido bajo regímenes no democráticos. De este modo, los profesores Levitsky y Mainwaring acuerdan con autores como Linz (1978), O'Donnell y Schmitter (1986), en el hecho de que los movimientos obreros organizados no son inmutables ni consistentemente pro-democráticos debido a que las relaciones entre éstos y la democracia en América Latina han sido débiles, y en algunos casos negativa. La evidencia muestra que bajo regímenes autoritarios incluyentes –volveremos sobre esto más adelante-, como el régimen populista autoritario de origen electoral instaurado con Perón en la Argentina, se han brindado beneficios, tanto materiales como organizativos, y ha existido una vía de acceso al poder político por parte de sectores sindicales.

Refutando las tesis ampliamente difundidas de teóricos como Rueschemeyer, Stephens y Stephens (1992), las cuales identifican al movimiento obrero organizado como clave actor defensor de la democracia, se muestra en el artículo que en América Latina post 1945, la relación entre estos movimientos y el tipo de régimen democrático ha sido contingente, esto es, poco consistente. Si bien no en todos los casos los sindicatos apoyaron golpes de estado contra regímenes constitucionales democráticos electos, o pusieron en peligro por acción u omisión la democracia, los mismos han respaldado regímenes no democráticos durante la segunda mitad del siglo XX.

Describiendo el argumento planteado más detenidamente encontramos que la orientación del movimiento obrero respecto de la democracia depende, desde el punto de análisis de los autores del artículo que se expone aquí, de dos variables, a saber: las percepciones sobre la viabilidad o cambio del tipo de régimen y las alianzas partidarias. Dependiendo de la concepción que estos actores presentan sobre la democracia, léase liberal (los laboristas británicos y la socialdemocracia europea de posguerra por citar dos ejemplos mencionados en el artículo) o instrumentalista (movimientos obreros con orientación marxista o populista), para argumentar la primera variable se demuestra que los movimientos obreros se posicionaron a favor de partidos democráticos cuando vieron que era la única posibilidad de conseguir sus intereses materiales y organizacionales. En palabras de los autores, “en los casos donde existían o se percibía alternativas de regímenes autoritarios populares como opciones viables, los movimientos obreros a menudo no lucharon por la democracia, e incluso a veces pelearon contra ella” (Levitsky y Mainwaring 2006: 108).

Con respecto a la segunda variable, la temática de las alianzas partidarias cobra especial importancia dentro del contexto actual de los partidos políticos, entendiendo que los mismos pueden caracterizarse como organizaciones auto referidas, maquinarias electorales que ya no movilizan votantes de manera programática o ideológica. Electorados que no constituyen masas, como en épocas anteriores de transición de la sociedad tradicional a la de masas, a partir de la incorporación de sectores populares a la vida política en contextos de democracia ampliada (Germani 1962), y que operan en contextos de sociedades llamadas post industriales, caracterizadas por la reestructuración, leída en términos de desintegración de la familia y del mercado de trabajo, ámbito de creciente aumento de desempleo a nivel estructural (Esping Andersen 2000: 71).

En este nuevo siglo cuyo contexto se caracteriza por la aparición de nuevas lógicas societarias y económicas, donde la dinámica que prima es la descolectivización o reindividualización, que “maximiza las posibilidades de unos e invalida las de otros, se tiende a escindir la sociedad en dos perfiles de individuos: unos provistos de todos los recursos y otros a quienes les faltan los medios para realizar sus aspiraciones sociales (Castel 2008: 27). En nuestro país la lógica de la ciudadanía siempre ha estado vinculada al trabajo, y por tal razón, los sindicatos han jugado un rol clave en el mantenimiento de un Estado corporativo –que ha acrecentado la dependencia de los líderes sindicales de los recursos del Estado-, y han presentado un impacto sustantivo sobre los resultados del régimen (Collier y Collier 1991, en Levitsky y Mainwaring 2006). En el período 1945-1955, los movimientos obreros fueron actores participantes del derrocamiento de gobiernos autoritarios, más apoyaron con posterioridad regímenes como el de Guido (1962-1963).

Lo interesante es destacar la contra argumentación llevada a cabo por Levitsky y Mainwaring de dos cuestiones: que el movimiento obrero es per se el gran promotor de la democracia, y el supuesto esencialista según el cual el mismo solo tiene en cuenta la defensa de los intereses materiales de la clase trabajadora. Otra línea de pensamiento considerada en el artículo pone de relieve la temática de la autonomía de los líderes sindicales, evidenciando la posibilidad de no correspondencia automática entre los intereses de los mismos respecto de los de las bases. Bajos niveles de competencia interna y de participación de los afiliados pueden ser motivo de la multiplicidad de objetivos que presentan los líderes que no pueden ser reducidos a, ni siempre coinciden con, el bienestar de las clases trabajadoras.

En este sentido, una parte importante de la bibliografía relativa a la sociología de las organizaciones ha demostrado que no es posible eliminar todas las influencias extra-organizativas sobre el comportamiento y la acción de los miembros de una organización (Perrow 1990). Si bien no se postula en el presente trabajo los postulados individualistas que priorizan la acción racional egoísta de cada miembro por sobre los intereses organizacionales y sociales, en la práctica es poco probable que los líderes sindicales solo aporten a metas organizacionales más allá de sus ambiciones y aspiraciones individuales. Los acuerdos entre las entidades sindicales y los gobiernos pueden ir en la dirección de ampliar los beneficios de los trabajadores, fortaleciendo sindicatos al reconocerlos jurídicamente como herramientas de defensa de los intereses de los trabajadores, no obstante pueden no satisfacer las demandas de sus bases (Murillo 2001, Burgess 2004, en Levitsky y Mainwaring 2006). Los liderazgos sindicales pueden ser cooptados por un gobierno a cambio de cargos públicos en el poder, que pueden no estar directamente relacionados con compensaciones de tipo material para el conjunto de los afiliados a un sindicato.

A modo de cierre, los autores concluyen que la democracia, si bien es el único régimen político que garantiza el voto ciudadano y las libertades civiles, no constituye el único medio de garantizar las demandas de los sindicatos. Por lo tanto, la indiferencia u oposición a la democracia puede ser íntegramente racional cuando existen regímenes autoritarios incluyentes que satisfacen intereses materiales, organizacionales, ideológicos o individuales (de carrera) de los líderes del movimiento obrero. “Si la alianza es democrática o si no hay una alternativa viable incluyente de carácter autoritario, el movimiento obrero será pro-democrático. Si la alianza es instrumentalista y siguen existiendo alternativas no democráticas atractivas (cuando la posibilidad de una revolución es seriamente considerada)<sup>2</sup>, el movimiento obrero puede que actúe contra la democracia.

Salvando las distancias entre el análisis sobre la relación entre movimiento obrero en Latinoamérica y régimen político, y una aproximación en calidad de extrapolación del análisis respecto de la relación entre el ejecutivo y la CGT en el período 2003-2007, se parte de la consideración del régimen político de la Argentina actual como

---

<sup>2</sup> El agregado entre paréntesis es de la autora.

democrático atento a la definición procedimental de este tipo de régimen –citada en el artículo de Levitsky y Mainwaring (2006)-, en tanto:

Un régimen es democrático si se cumplen cuatro condiciones: (1) debe haber elecciones competitivas, libres y justas para el legislativo y, en sistemas presidenciales, el ejecutivo; (2) la gran mayoría de la población adulta debe tener el derecho a votar; (3) debe haber una amplia protección de las libertades civiles y políticas, incluyendo los derechos a la libertad de expresión, de prensa y de asociación; y (4) los funcionarios electos deben tener el poder para gobernar, de modo que si los militares ejercen el poder de veto, el régimen no es una democracia plena” (p. 109).

Ahora bien, una aproximación al estudio del sindicalismo nos lleva a considerarlo como la expresión de un interés particular, esto es, la demanda de acción del gobierno en pos de garantizar la satisfacción de los intereses materiales y organizacionales de los trabajadores. La representación sindical se constituye en un conjunto de expresiones cerradas debido al particularismo manifiesto de la razón de ser de los sindicatos, y puede leerse en términos de oposición a la experiencia política democrática, caracterizada por la apertura, la deliberación y el pluralismo. En el caso argentino, la clave del modelo sindical peronista se funda en la subordinación de los actores obreros al líder político.

En cuanto al kirchnerismo, que tiene algunas tentaciones autoritarias, intenta combinar la tradición peronista pero a su vez trascender la misma de la mano de la transversalidad, desplegando una mirada fundacional. En el nuevo contexto de un retorno a la tradición nacional-popular, los sindicatos de servicios al mando de Moyano, quien no reclama mayor espacio político hasta mediados del año 2008 con una nueva fractura de la CGT expresada en el alejamiento de “los gordos”-, encarnan un poderoso bloque encabezado por los voceros de la lealtad, más pragmáticos que programáticos. La CGT se fractura en el año 2000, el Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA) pasaría a conocerse como la CGT disidente liderada por Hugo Moyano, en el contexto de la sanción de la reforma laboral que conllevaría al aumento de la precarización laboral. El realineamiento del espacio sindical peronista llegaría con el gobierno de Néstor Kirchner, expresado en la reunificación de la CGT en 2004, si bien con tensiones internas siempre latentes. El liderazgo de Moyano se reafirma con el crecimiento de los servicios, en gran medida afectados por la precarización.

“La gran ventaja del sector que representa Moyano es que puede combinar las actividades empresariales con la capacidad de presión, de modo tal de interpelar un conjunto de sectores precarios ligados a los nuevos servicios y proclives a la movilización autónoma” (Svampa 2007: 6).

A nuestro entender el tipo de régimen comprendido entre los años 2003-2007 puede ser caracterizado como una democracia populista en el sentido de cumplir con las cuatro condiciones de democracia procedimental, y estar débilmente institucionalizado, presentar poca tolerancia con partidos opositores (o aspirar a configurarse como una suerte de partido único)<sup>3</sup>, ser de representación fuertemente personalista y altamente mayoritaria. De todos modos, no puede dejar de considerarse que el populismo demuestra una actitud ambigua e instrumental frente a la democracia, reuniendo elementos diversos. En este sentido constituye un discurso movilizador de electorados alrededor de un conjunto de creencias amplias e imprecisas, sin crear identidades en sentido laclauiano. Esto conlleva al semipersonalismo de líderes emergentes que, en ausencia de una institucionalidad sólida, instituciones en el sentido de reglas de juego en una sociedad (North 1982), y de un control eficiente al manejo gubernamental, posicionan su discrecionalidad con firmeza. La construcción de la dominación es un modo de generar confianza, no relacionado a la hegemonía en sentido clásico gramsciano

---

<sup>3</sup> Luego de la obtención -en las últimas elecciones nacionales del 23 de octubre de 2011- del 53,96% de los votos de la ciudadanía, y de una ventaja de 37,09 puntos por sobre el segundo candidato, Hermes Binner, del Frente Amplio Progresista. (Ministerio del Interior, Dirección Nacional Electoral).

Disponible en <http://www.elecciones2011.gob.ar/paginas/paginas/dat99/DPR99999A.htm>

(dirección moral e intelectual) por la carencia de convicciones o de ideología, en contextos de gran volatilidad político-social.

Aún cuando la lógica tradicional de agregación partidaria pareciera no alcanzar para la gobernabilidad del país, “la mayoría de los líderes sindicales de más alto nivel en América Latina se ha alineado históricamente con uno u otro partido político” (Alexander 1965: 13-23, Collier y Collier 1991). El partido gobernante en nuestro país desde el 2003 hasta el presente ha tenido tanto apoyo electoral como un soporte de movilización crítico por parte del líder sindical Hugo Moyano. “Así, las alianzas institucionalizadas se tornaron “pegajosas”, de forma que los sindicatos continuaron comprometidas con ellas a pesar de los cambios importantes en la estrategia o programa partidario (Levitsky y Mainwaring 2006). Esta alianza parece tener una orientación instrumental por parte de la CGT respecto de la democracia, apoyan el régimen en general y el gobierno en particular porque consideran el mejor medio para alcanzar sus aspiraciones político-simbólicas y materiales.

En la Argentina la CGT ha sido abiertamente peronista desde 1945 hasta nuestros días. Con Perón en el poder, la central obrera ha obtenido beneficios simbólicos, materiales y organizativos, primero como Secretario de Trabajo (1943-1945), más tarde como Presidente (1945-1955) (Torre 1990). Esta alianza entre el sindicato nacional más importante, en términos de número de afiliados, sobrevivió tanto al giro conservador de los primeros años de la segunda presidencia de Perón, como a su derrocamiento en 1955 por el general Lanusse, a su muerte en 1974, al gobierno de Menem, y finalmente al kirchnerismo (2003-2007). Esto da cuenta de que la CGT invariablemente apoyó al peronismo, a pesar de que el mismo no siempre fuera democrático. El de Perón fue un autoritarismo incluyente no democrático debido a que, por un lado distribuyó beneficios tales como aumento de salarios a trabajadores y cobertura masiva en términos de salud y educación, la afiliación sindical casi se triplicó durante ese período (Collier y Collier 1991). Por otro lado, las libertades civiles no fueron extensamente concedidas. Luego del golpe de 1976 el movimiento obrero en alianza con el peronismo se inclinó sin mayores ambigüedades hacia la democracia dada la transición hacia la consolidación de este tipo de régimen y por la pérdida de viabilidad de opciones no democráticas incluyentes.

En cuanto a la lealtad sindical de la CGT hacia el gobierno de Néstor Kirchner, la misma no se reduce a la obtención de beneficios materiales, tales como el aumento en materia salarial y el mejoramiento en las condiciones de trabajo, compartiendo la perspectiva de los autores en relación a la defensa o no de un determinado régimen político solo por cuestiones de índole económica. Se ponen en juego intereses simbólicos y políticos tales como disputas por liderazgos hegemónicos y acceso a cargos en el poder. En cuanto a los beneficios materiales de la clase trabajadora otorgados durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) podemos someramente mencionar: la modificación de aquellos artículos de la Ley de Contrato de Trabajo referidos a las condiciones de las relaciones laborales de los inmigrantes, la disminución de los números del desempleo (del 20,4% en 2003 al 7,5% en 2007, Indec)<sup>4</sup>, sin considerar la estatización del sistema jubilatorio acontecida en 2008, bajo el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Pero aún estos datos de desempleo se ubican por encima de la media histórica del 5% del último siglo. El trabajo precario es otra cuestión de carácter estructural del funcionamiento de la economía, y en tal sentido, se trata de una forma de relación laboral que se ha institucionalizado y que opera de forma tal que se mantiene un techo salarial promedio. Sumado a esto existe un gran número de trabajadores parcialmente registrados, y contratados por el Estado nacional, provincial y municipal. Agregando al núcleo duro inempleable en palabras de José Nun, se puede verificar una acotada intervención eficaz en materia de legislación laboral, que fue de algún modo resarcida con compensaciones organizacionales para la CGT, tal como la negación de la personería jurídica a la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA), que cuenta en la actualidad con alrededor de 1.700.000 afiliados.

---

<sup>4</sup> Se toman los datos del primer trimestre del año 2003 para el total de los 28 conglomerados urbanos que fueran relevados ese año, y del último trimestre del 2007, de acuerdo a las cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

La Ley de Riesgos del Trabajo, que cuenta con la mayor cantidad de inconstitucionalidades decretadas, representa un negocio financiero que atañe a la vida y salud de los trabajadores. La ley de asociaciones sindicales es otra de las normas cuestionadas y cuyo contenido ha sido declarado inconstitucional reiteradamente por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en diversos fallos. Tampoco ha presentado el gobierno una nueva ley de asociaciones profesionales. Otra de las graves problemáticas se encuentra en el impuesto a las ganancias, donde resulta conceptualmente cuestionable que se conciba que el salario sea ganancia.

Partiendo de la definición de las organizaciones como “instrumentos para configurar el mundo tal como uno quiere que se configure” (Perrow, 1990: 14), la burocracia sindical en nuestro país se ha convertido en una herramienta de concentración del poder. Dado el poder que generan las organizaciones, el control por la asunción del mismo se convierte en un tema central de problema organizacional entre los “dueños” de las instituciones. Lo verdaderamente importante, y que refiere a las relaciones de poder al interior de las organizaciones y a la distinción entre trabajadores y propietarios de las organizaciones, es quienes poseen el control para establecer los fines y metas que ellos consideren de manera individual, legitimados como si fuera el interés organizacional común. Aún con todos los niveles de corrupción que encierra el aparato sindical nucleado en la CGT –tema que no puede ser abordado aquí por la extensión que conllevaría-, el gobierno de Néstor Kirchner optó por mantener la alianza instrumental entre el sindicalismo y la burguesía empresaria nacional, ideal peronista, que en la actualidad –léase principios del segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner- parece recaer en los sectores empresarios, tomando distancia del sindicalismo. Como esta burguesía es heterogénea es posible preguntarse si existe la posibilidad de arribar a un pacto social sin que ninguna parte resigne algo de autonomía. No obstante la obediencia y desobediencia parecen sustituir el concepto de autonomía, tal como lo trata la literatura política y sociológica. La relación entre Moyano y sus seguidores, al igual que entre parte de la ciudadanía hacia el ejecutivo, puede reunir elementos tradicionales<sup>5</sup> en el sentido descrito por Germani (1962) cuando escribe sobre la transición de la sociedad tradicional a la de masas. Se fundan en un vínculo de “lealtad personal y de admiración hacia las virtudes del jefe”, primando la obediencia por sobre la autonomía.

### Referencias bibliográficas

**Castel, Robert** (2008): El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo. Fondo de Cultura Económica.

**Castel, Robert** (1997): Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Ed. Paidós, Buenos Aires.

**Collier, David** (1979): Sobre la caracterización de los regímenes autoritarios en América Latina. Fondo de cultura económica. México.

**Collier, Ruth Berins Y Collier, David** (1991). Shaping the Political Arena. Princeton, Princeton University Press.

---

<sup>5</sup> Se toma como referencia el estudio sobre la sociedad tradicional a la sociedad de masas de Gino Germani, del año 1962, en donde se establecen seis etapas en la transición de la sociedad tradicional a la participación total en América Latina. El “patrón tradicional” de la estructura social caracterizó a las dos primeras etapas (liberación y proclamación formal de la independencia, y guerras civiles, caudillismo y anarquía).

- Esping-Andersen, Gøsta.** (2000): Fundamentos sociales de las economías postindustriales. Barcelona, Ariel.
- Germani, Gino.** Política y sociedad en una época de transición. Paidós, Buenos Aires, 1962. 4ta ed. 1971.
- Germani, Gino** (2003): Autoritarismo, fascismo y populismo nacional. Capítulo 8. Temas, Buenos Aires.
- Harmon, M.M. y Mayer, R.T.** (1999): Teoría de la Organización para la Administración Pública, México, FCE, Capítulos 9 a 11.
- Levine, Daniel.** Paradigm Lost: Dependence to Democracy. *World Politics*, Vol. 40, N°3. (Apr., 1988), pp. 377-394.
- Levitsky, Steven y Mainwaring, Scott.** Movimiento obrero organizado y democracia en América Latina. *Comparative Politics*, Vol. 39, N° 1, en el año 2006.
- Meyer, J. y Rowan, B.** (1999): Las organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia. México, FCE, Capítulo I.
- O'Donnell, Guillermo** (1982): 1966-1973. El estado burocrático autoritario. Triunfos, derrotas y crisis. Ed.de Belgrano.
- North, Douglass** (1989): Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico. México, Fondo de Cultura Económica.
- Perrow, Charles** (1990): Sociología de las organizaciones, Madrid, McGraw Hill. Capítulo 1, páginas 1-59.
- Svampa, Maristella.** Los avatares del sindicalismo argentino. Profunda ruptura de las lealtades sindicales. *Le Monde Diplomatique*, año VII, número 91, enero de 2007.
- Torre, Juan Carlos** (2009): ¿Por qué no existió un movimiento obrero fuerte en Argentina? En *El Político y el Científico. Ensayos en homenaje a Juan Carlos Portantiero*. Hillo, Claudia (comp.). Siglo veintiuno editores. Buenos Aires.