

REFORMAS DE MERCADO Y REACCIONES SINDICALES EN ARGENTINA UNA REVISIÓN DESDE LA EXPERIENCIA DE LOS TRABAJADORES PÚBLICOS*

MARTÍN ARMELINO**

Introducción

La actividad de los sindicatos de la administración pública nacional fue protagónica en la Argentina durante la década de 1990. En ese período, el gobierno peronista de Carlos Menem implementó reformas de mercado que modificaron el papel del Estado en la economía y la situación laboral de sus trabajadores, causando respuestas distintas de sus principales sindicatos: la Asociación Trabajadores del Estado (ATE) las resistió y la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) las convalidó.

Se ha sostenido a menudo que las reacciones sindicales a los programas de cambio neoliberal introducidos en América Latina entre los ochenta y noventa han dependido de la capacidad de los sindicatos para obtener concesiones institucionales y económicas. Sobre las reacciones de los sindicatos públicos argentinos se instaló tempranamente una interpretación afín a la de otros sectores. Orlansky (1996) sostuvo que la reforma del Estado provocó una “reconversión sindical” en el sector: UPCN giró a la negociación porque recibió beneficios mientras que ATE intensificó el conflicto porque no los recibió. Etchemendy (2001) adoptó una mirada similar al inscribir a la administración pública en el cuadro de coaliciones favorables a la liberalización económica, y sostuvo que el incremento del poder de UPCN lo convirtieron en el más influyente para viabilizar las nuevas políticas en los ministerios. Su argumento es que las reformas se introdujeron con distinta intensidad, según el poder de fuego de los potenciales perdedores. Había perdedores débiles que resultaban prescindibles pero también había perdedores poderosos que resultaban necesarios para habilitar su implementación y sostenerlas en el tiempo. Esta operación alteraba la relación entre ejecución de las reformas y reacciones sociales pues modificaba los cálculos de los potenciales afectados. De allí el resultado distinguible entre sindicatos perjudicados por el cambio y que lo resistieron, por un lado, y sindicatos beneficiados y que lo apo-

* Agradezco a Melchor Armesto y Gabriel Vommaro por las sugerencias y comentarios a versiones anteriores de este trabajo. También, los aportes de una evaluación anónima cuya atenta lectura contribuyó a mejorarlo.

** Investigador del CONICET y del Instituto del Desarrollo Humano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. [UNGS / Juan María Gutiérrez 1150 / 1613 Los Polvorines, Bs. As. / Argentina / 4469-7522 / E-mail: marmelin@ungs.edu.ar]

yaron, por el otro. Considerado entonces UPCN el perdedor amenazante, el gobierno ganó su apoyo sumándolo al diseño de las políticas de personal y compensándolo con beneficios económicos e institucionales. Entre los perdedores del sector aparecía ATE, cuya influencia estaba distribuida entre las empresas del complejo militar-industrial, los auxiliares de la salud y la educación, y los planteles públicos provinciales.

Dos son los factores que explican en estas interpretaciones el resultado dispar de estos sindicatos frente a la reforma. Primero, el lugar que ocupan en el esquema de poder. Dado que en la administración pública hay competencia sindical y que la sindicalización está segmentada, la influencia de ATE y UPCN no es uniforme; en consecuencia, era previsible que el gobierno repartiera premios y castigos según las medidas específicas de cada área. La concentración de los afiliados de UPCN en los ministerios habría sido suficiente para que el gobierno moldeara sus intereses a favor de las transformaciones, entre cuyos objetivos figuraba la reforma del aparato administrativo. En cambio, el predominio de ATE en áreas ahora periféricas para un Estado moderno lo desplazaban de la lista de potenciales receptores de beneficios. El segundo factor sugiere una composición social distinta en cada sindicato que habría influido en la elección oficial para integrar la coalición reformista. En esta línea, la reforma planificaba depurar la burocracia desligándose del segmento menos calificado de su personal (ATE) y conservar al más calificado (UPCN).

Puesto en estos términos, la distinción entre ganadores y perdedores depende menos de los cálculos sindicales que de los del gobierno. Ha sido frecuente en la literatura sobre reformas estructurales poner el foco en el laborioso tejido de negociaciones que configuran las preferencias de determinados actores económicos. Al centrarse en la dinámica gubernamental establecida con los grupos que integrarán la coalición, soslayan las reacciones de los grupos no incluidos y sobre quienes infieren su resistencia al cambio por no ser favorecidos en la distribución de beneficios. En tal ecuación, dadas determinadas circunstancias organizativas, lo único que distingue a los sindicatos frente a un proceso de cambio es su proyección futura como beneficiados o perjudicados. Más aún, desde esta perspectiva se vuelve claro que todos los sindicatos querrán contarse entre los beneficiados y orientan su acción hacia ese fin.

En este sentido, la oposición entre sindicatos beneficiados y perjudicados ha sido para las ciencias sociales el factor explicativo predominante de la posición asumida ante las reformas. La mayoría de los investigadores ha privilegiado el análisis de aquellos sindicatos que se adaptaron al neoliberalismo en Iberoamérica a partir de una concepción de la acción sindical volcada a su 'supervivencia organizativa'¹. Este término, introducido oportunamente por Victoria Murillo, ha caracterizado la estrategia del sindicalismo 'exitoso' o 'ganador' que compensó la erosión de recursos industriales y políticos con recursos organizativos provenientes de nuevas actividades lucrativas, creadas por las mismas reformas (Murillo, 1997: 430). Según la autora, las interac-

¹ Es ilustrativa de esta visión la síntesis del estado del arte sobre los estudios de sindicalismo en los noventa planteada por Etchemendy (2013: 294), quien ha distinguido, por un lado, las investigaciones politológicas que enfatizaron el carácter táctico del sindicalismo y explicaron cómo la mayoría de estas organizaciones eligió un rol subordinado en la coalición menemista a fin de preservar determinadas prerrogativas organizacionales, y por otro lado, las investigaciones ligadas a la sociología y la antropología que postularon cambios radicales en la representación de los sectores subalternos y la movilización política se trasladó desde los sindicatos a los movimientos sociales surgidos en paralelo al incremento de la desocupación y la pobreza que afectaba a las clases medias y bajas.

ciones entre sindicatos y gobierno implican, por el lado sindical, lograr concesiones mediante la movilización o la contención obrera y, por el lado del gobierno, otorgarlas o rechazarlas. En consecuencia, del conjunto de interacciones posibles entre ambos actores durante la etapa de reformas se desprenden cuatro resultados: "militancia efectiva" (oposición a las reformas y obtención de concesiones del gobierno) o "militancia estéril" (resistencia a las reformas sin la obtención de concesiones); "contención efectiva" (concesiones otorgadas por cooperación sindical) o la "contención estéril" (ausencia de concesiones y subordinación sindical) (Murillo, 2005: 26-27).

Este tipo de acercamiento es tributario de una visión del sindicalismo afín a la de unas agencias proveedoras de servicios para sus miembros, movidas por la maximización de recursos. La racionalidad que la informa está apoyada en una sola dimensión, que es la utilitaria, y con esa vara se mide la conducta sindical. Pero este sesgo utilitarista no explica cómo sobrevivieron los sindicatos que resistieron el cambio y no recibieron concesiones; tampoco explica cómo conservaron a sus afiliados aquellos que no integraron coaliciones reformistas y afrontaron la sequía de recursos. Suponiendo que el camino escogido por estos sindicatos respondiese al hecho de quedar excluidos de la coalición reformista y del reparto de recursos, ¿cómo explica esta perspectiva la supervivencia del liderazgo sindical cuando se restringen las ventajas organizativas y las posibilidades de distribución de bienes? Para ponerlo en otros términos, ¿por qué los sindicatos que tomaron un camino distinto para atravesar el ajuste estructural fueron igualmente respaldados por sus miembros? Tales interrogantes cobran mayor relevancia cuando hay competencia sindical y los trabajadores pueden optar entre varios para salvaguardar sus intereses. En la lectura comentada, ATE ejemplificaría a un sindicato perdedor porque fue marginado de los beneficios y se vio más complicado para defender a sus miembros del ajuste; en suma, perdió poder y afiliados.

Sin embargo, que ATE no haya recibido beneficios no lo ubica entre los perdedores; por el contrario, como demostraré, durante la década aumentó el número de sus afiliados y obtuvo sus conquistas. Pero si solo nos restringimos a comprobar que ATE no perdió seguimos discutiendo en el plano de la visión utilitarista que uniformiza el análisis entre ganadores y perdedores. Y lo que quiero mostrar es una visión complementaria de las respuestas sindicales a las reformas de mercado; en este caso, ATE no reaccionó distinto de UPCN porque estaba en desventaja o porque no pudo plegarse a la estrategia de su rival sino porque concibe la acción gremial de otro modo. Lo prueba el hecho de que no buscó convertirse en una agencia de beneficios para sus adherentes en las jurisdicciones donde capitalizó su fuerza durante los noventa (provincias y municipios) pues sus objetivos gremiales eran otros.

Este trabajo propone un enfoque complementario para examinar la acción sindical. Tomando como ejemplo la oposición ATE-UPCN, puede afirmarse que los sindicatos tienen distintos valores que guían sus principios de acción, moldean sus objetivos y definen sus estrategias. De allí que sus cálculos estrictamente instrumentales puedan no coincidir entre sí y lo que resulte conveniente o exitoso para unos no se traslade a otros, incluso para organizaciones rivales en un mismo sector de actividad. Autores que han estudiado a las organizaciones desde el neoinstitucionalismo histórico, como Friedland y Alford (1999: 315), sostienen que en las relaciones sociales que éstas despliegan para el logro de sus fines se ponen en juego también aspectos rituales y simbólicos que contribuyen a dar significado a sus planes. Contribuyen, podríamos decir, a dotar de racionalidad a aquello que hacen y por qué les resulta productivo

hacerlo. Dicen los autores: “Las instituciones limitan no sólo los fines a los que debe dirigirse su conducta, sino también los medios por los que pueden lograrse esos fines. Proporcionan a los individuos vocabularios de motivos y un sentido de la identidad. No sólo generan lo que es apreciado, sino también las reglas por las que se le calibra y distribuye” (Friedland y Alford, 1999: 317-318).

En este sentido, los sindicatos están provistos de una cierta estructura, para hablar con el vocabulario de Anthony Giddens (1982, 1995), que enmarca al conjunto de acciones que desarrollan y condiciona su despliegue a determinado tipo de prácticas de negociación, de reivindicación, de cooperación y de conflicto. Dicha estructura alude a la configuración de patrones de acción estables, reproducidos en el tiempo y en el espacio, que actualizan sus principios y valores, objetivos y estrategias de acción. Esto es así porque en ese desenvolvimiento sus miembros actualizan un conjunto de reglas y recursos organizado recursivamente: las reglas informan y dan sentido a esas prácticas sedimentadas, los recursos posibilitan su transformación. De allí que, ante la introducción de cambios socioeconómicos y/o sociopolíticos de envergadura, estas organizaciones deban revisar esos patrones de acción históricamente asentados, innovando en ciertos aspectos de sus perfiles gremiales y políticos, para responder a los desafíos del nuevo escenario. Hay sindicatos que profundizan su costado negociador y estilizan la actividad gremial, pero también hay sindicatos que incrementan su rostro beligerante y contestatario.

En este artículo sostengo que los contrastes de este tipo obedecen a distintas concepciones de sindicalismo: una es la del *sindicato profesional-asociativo* y otra es la del *sindicato de clase*. En la primera se inscriben los sindicatos orientados a acumular recursos organizativos que convierten en bienes y servicios para sus afiliados; en la segunda, aquellos cuya finalidad gremial está asociada a una construcción colectiva de carácter político en relación con una visión global de la sociedad. Sendas concepciones se apoyan en diferentes patrones de acción sindical que permiten reemplazar la aproximación unidimensional de la visión utilitarista por otra pluridimensional, esto es, una que puede basarse en una relación utilitaria o de otro tipo. Así, los sindicatos pueden ser vistos no sólo como agencias proveedoras de servicios beneficiadas o perjudicadas. UPCN logró sus objetivos organizativos plegándose al programa de modernización mientras que ATE los consiguió resistiéndolo; UPCN se fortaleció definiendo un perfil de sindicato profesionalizado y proveedor de servicios, en tanto que ATE se fortaleció más allá de la frontera de los empleados públicos y desplegó el rostro de un sindicato de clase pues se contó entre los principales organizadores de la confrontación de los sectores subalternos para contener la amenaza de su descolectivización. Así planteado, los beneficios o perjuicios de cada uno deben examinarse de acuerdo con los objetivos que promocionan y las estrategias con que procuran alcanzarlos.

La visión utilitarista podría desechar mi perspectiva argumentando que la respuesta de ATE no obedeció a una concepción tal sino al hecho de tener que valerse de la confrontación como único recurso para desafiar al gobierno y que en ese camino radicalizó su lucha. Para probar la pertinencia de este enfoque como un aporte a la comprensión del comportamiento sindical, mostraré que los respectivos perfiles asociativos de ATE y UPCN se contornearon antes de las reformas, en la década de 1980, y avanzaré luego en una interpretación sobre los proyectos sindicales opuestos que pueden guiar los destinos de los sindicatos.

Concepciones de sindicalismo

Una concepción de sindicalismo alude a las prácticas que configuran el comportamiento de los sindicatos frente a sus contrapartes empresarias y al estado, e informan su vida interna. El foco de la reflexión alumbra las características del tipo de acción que despliega y del tipo de gestión interna para la toma de decisiones. Aquí, la acción sindical admite más de una opción, es decir, no se circunscribe a la captura de privilegios o concesiones, y la racionalidad que la orienta se nutre de otras fuentes además de la utilitaria. Aun cuando los sindicatos buscan siempre obtener ventajas organizativas y beneficios para sus miembros, porque es uno de sus resortes fundamentales de surgimiento y vigencia, los términos en que negocian la paz o la beligerancia laboral están imbuidos de una concepción que orienta tales definiciones. Dicha concepción es la que perfilan los dirigentes, que maniobran el descontento ante la movilización y la negociación, y responden por las consecuencias de las acciones que proyectan, y se institucionaliza en sus estatutos.

Recuperando los lineamientos básicos de una tipología propuesta por Alessandro Pizzorno (1980)², pueden caracterizarse dos grandes concepciones: la del *sindicato profesional-asociativo* y la del *sindicato de clase*. La primera de ellas está ceñida a su sector de actividad y su fin es constituirse en el organismo expresivo de la necesidad de los trabajadores. La segunda postula convertirse en un organismo transformativo de la necesidad de los trabajadores y su labor reivindicativa se desarrolla en paralelo al logro de metas más vastas de cambio. El contraste entre ambas concepciones se ordena según dos ejes: la *estructura organizativa*, que distingue entre organizaciones más cerradas o más abiertas y perfila distintos estilos de conducción para procesar las reivindicaciones; y las *arenas de construcción sindical*, que remiten a las fuentes de poder de los sindicatos y al conjunto de estrategias para lograr sus conquistas.

La estructura organizativa

El *sindicato profesional-asociativo* tiende a una organización más cerrada, cuyo desenvolvimiento y alcance está circunscrito al propio sindicato. Sus destinos son conducidos firmemente por el núcleo dirigente, que monopoliza la valoración sobre las aspiraciones organizativas para responder con eficacia a los requerimientos de sus afiliados. Este sindicato invierte montos importantes en la profesionalización de sus cuadros para propagar la coherencia gremial desde la cúpula hasta los estratos más bajos y forjar una imagen homogénea a sus adherentes y contraparte laboral. Por el contrario, el *sindicato de clase* configura una organización más abierta, cuyos desafíos gremiales incluyen el plano reivindicativo en el cuadro de las aspiraciones más comprehensivas de la clase. Dada la mayor heterogeneidad de los contingentes

² La tipología se encuentra en su obra *I soggetti del pluralismo. Classi Partiti Sindacati* (1980: 191-293). En el capítulo VI, "Acción de clase y sistema corporativo", formula los términos "sindicato asociativo" y "sindicato de clase" para referirse a los tipos de representación del trabajo que pueden encontrarse en un país cuya economía está basada en las industrias. En el capítulo VII, "Las dos lógicas de la acción de clase", aplica aquella clasificación a los sindicatos italianos entre 1968 y 1972, en el marco de recrudescimiento del conflicto obrero en varios de los países europeos industrializados. Analiza, en primer lugar, las estrategias sindicales para lograr sus conquistas y los tipos de reivindicación elevados, que por cierto son disímiles entre un sindicato asociativo y otro de clase. Sobre esa base, distingue luego el comportamiento de los sindicatos frente a sus bases de representación y el posicionamiento que adoptan frente al sistema político. En este trabajo me inspiro en ella y hago un uso libre de sus principales aportes.

que nutren sus filas, promueve el disenso y la horizontalidad de sus procedimientos internos para definir la actividad sindical y sus metas. La formación de sus cuadros abarca la actividad reivindicativa y la actividad política, buscando un perfil de militancia afín a la condición subalterna de los trabajadores.

Arenas de construcción sindical

La edificación de poder del *sindicato profesional-asociativo* se circunscribe a su sector de actividad. Con el propósito de liderar dicho universo, busca sumar la mayor cantidad de afiliados apostando al perfeccionamiento de su labor para convertirse en un gestor exitoso de las reivindicaciones sectoriales. Su predominio en determinado sector depende de su influencia para incrementar sus privilegios organizativos y acrecentar sus recursos económicos. La extensión de la tarea gremial a la acción política se corporiza en la conexión con las agencias estatales donde se formulan las políticas laborales, pues para este sindicato es crucial participar en su diseño para amplificar su poder y traducirlo en beneficios a sus integrantes. En cambio, las fuentes de poder del *sindicato de clase* desbordan los límites de su organización para dirigirse al conjunto de los trabajadores o a otras arenas, como la de los movimientos sociales o de los partidos políticos contestatarios, y lograr metas transformadoras. El sindicato pretende convertirse en movimiento y el plano laboral se confunde con otros relativos a las alianzas sociales que define. Para ello, estimula solidaridades con otras fuentes del descontento social porque es en la coordinación de esa resistencia ampliada donde revalida su poderío, solidifica su identidad contestataria y la publicita por fuera de sus fronteras para aglutinar a otros grupos en lucha. Dicha plataforma ampliada es la que le provee recursos para engrosar las filas de su organización, que encuentra en la movilización popular la ratificación de su proyecto gremial y político. Estas características disuelven la acción gremial y la acción política en un único haz de oposición frente a las iniciativas gubernamentales o al Estado como garante del corpus institucional que rige el mercado de trabajo, la economía y la participación política.

Reforma del Estado y reacciones sindicales

Con las leyes 23.696 de Reforma del Estado y 23.697 de Emergencia Económica, el gobierno de Carlos Menem impulsó el cambio estructural. La primera de ellas promovió la privatización de las empresas públicas y la emergencia administrativa, autorizando al Ejecutivo para intervenir en la reorganización de los entes, empresas o sociedades del sector público y disponer la baja del personal con funciones de responsabilidad y conducción. A su vez, la ley de emergencia económica estableció especificaciones sobre el empleo en la administración pública, como la prohibición de la contratación o designación de personal, la racionalización de los recursos humanos mediante su reubicación, la promoción de programas de propiedad participada con inclusión de los empleados, la revisión de los regímenes de empleo y la convocatoria (o creación) de instancias de negociación colectiva con los sindicatos para aprovechar recursos humanos y económicos, y la eliminación en el salario de toda retribución ajena a la del propio cargo o categoría.

La referencia a la administración pública alude a los ministerios y organismos descentralizados del Poder Ejecutivo Nacional, que a fines de los ochenta presentaba una estructura desproporcionada de oficinas, una distribución desigual del empleo

entre sus categorías superiores e inferiores de la jerarquía, y escalas salariales no siempre acordes con sus escalafones. Aunque regían convenios colectivos específicos en empresas públicas, sociedades estatales, entes autárquicos, organismos y sectores particulares de los ministerios, el grueso de la administración central carecía del instituto de la negociación colectiva para establecer condiciones de trabajo y salarios, que se fijaban según el escalafón y la presión de los sindicatos. Había varios escalafones y varios sindicatos también que intervenían en esas pulseadas; el más numeroso era el Escalafón 1428/73, con ATE y UPCN como sindicatos predominantes.

La llamada reforma administrativa aparecía entonces como prioritaria pero su principal rostro fue la reducción del empleo, la homogeneización de la política salarial y la flexibilización de sus reglas laborales. Así considerada, desafiaba a los sindicatos estatales porque traducía en un problema de supervivencia gremial la amenaza concreta sobre las garantías individuales de los agentes públicos. Entre marzo y noviembre de 1990, el gobierno dictó varios decretos para efectuar la reforma administrativa³, y creó el Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA), conformado por un menudo grupo de técnicos con amplias facultades para acelerar los tiempos y el ajuste de sus planteles (Decreto 1757).

El recorte del empleo se instrumentó en forma escalonada. Se puso en marcha un régimen particular de jubilaciones de oficio para quienes tuvieran la edad y la antigüedad suficientes para retirarse, y otro de jubilaciones anticipadas para quienes les faltaran dos años de servicio. Además, se estableció un plan de retiro voluntario, del que fueron exceptuados los agentes más calificados y los que trabajaban en los organismos de recaudación fiscal y científico-técnicos. Por último, se introdujo el régimen de disponibilidad en el caso de disolución de reparticiones. Uno de los funcionarios principales del CECRA afirmó que la aplicación gradual de estos instrumentos incentivaba a los potenciales damnificados a escoger voluntariamente su futuro y contenía la resistencia sindical, anticipando que poco podrían impedir los despidos que al fin llegarían para los empleados de las categorías más bajas del escalafón y con varios años de antigüedad (Domeniconi, 1997: 172). El cuadro 1 expone la mentada racionalización de personal, que fue producto sobre todo de las políticas de privatizaciones de empresas públicas y de descentralización de los servicios sociales, transferidos a las provincias y municipios. El ajuste por la reforma administrativa se circunscribió a unos 293.596 empleados y se aplicó entre 1989-91, con el escalonamiento de los decretos de transformación estatal que redujeron el empleo a 259.761 (11,5 %).

La homogeneización de la política salarial abarcó, en principio, a unos 30.000 agentes del Escalafón 1428/73, que junto a otros escalafones especiales constituían el núcleo efectivo de la dinámica potencial del Estado (BIRF, 1992: 26). Promocionada como la renovación de la carrera administrativa, se la instrumentó mediante la creación en mayo de 1991 del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (Decreto 993).

³ El Decreto 435 dispuso la reducción de secretarías y subsecretarías, el congelamiento de las vacantes existentes y de la política salarial, la jubilación de oficio de los empleados en condiciones de retiro, la prohibición del doble empleo, la caducidad de los regímenes horarios extraordinarios y la renegociación de los convenios colectivos de trabajo, vigentes en los organismos descentralizados. Los Decretos 612 y 1757 especificaron su alcance e instrumentación y agilizaron los tiempos de la reforma. Y el Decreto 2476 determinó la reducción indiscriminada de direcciones nacionales o generales; la caducidad de todas las estructuras organizativas de personal permanente; el recorte de los cargos ocupados en un tercio, tomando como referencia la dotación existente al inicio del ajuste (marzo de 1990); y el fortalecimiento de las áreas de recaudación (la Dirección General Impositiva –DGI– y la Aduana).

CUADRO 1
Estructura ocupacional en el sector público argentino 1989-1999
(Número de empleados)

| Área del sector público | Variación del empleo (1989-95) | Variación del empleo (1995-99) | Variación empleo (1989-99) |
|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|----------------------------|
| Presidencia | +1.204 (+6,5%) | -7.783 (-39,3%) | -6.579 (-35,4%) |
| Jefatura de Gabinete | | +387 (+78,9%) | |
| Min. del Interior | -3.170 (-7,5%) | +28.584 (+73,1%) | +25.414 (+60,2%) |
| Min. de Rel. Exteriores | +545 (+48,3%) | +13 (+0,8%) | +558 (+49,4%) |
| Min. de Justicia | +224 (+2,3%) | -813 (-8,3%) | -589 (-6,2%) |
| Min. de Defensa | -28.272 (-18,3%) | -21.477 (-17%) | -49.749 (-32,2%) |
| Min. de Economía | -10.230 (-17,9%) | -3.475 (-7,4%) | -13.705 (-13,705) |
| Min. de Educación | -88.129 (-94,8%) | +3.364 (+70,3%) | -84.835 (-91,2%) |
| Min. de Trabajo | -1.432 (-13,1%) | -2.081 (-22%) | -3.513 (-32,2%) |
| Min. de Salud | -6.909 (-23,4%) | -16.515 (-73,2%) | -23.424 (-79,4%) |
| Total APN (a) | 136.239 (-32,8%) | -19.305 (-6,9%) | -155.544 (-37,3%) |
| Total sin Salud /Educación (b) | -41.131 (-14%) | | -33.088 (-11,3%) |
| Empresas públicas (c) | -141.025 (-61,1%) | | -154831 (-67,1%) |
| Sector Público Provincial (d) | +16.739 (+1,5%) | +160.336 (+14%) | +177.075 (+15,8%) |

(a) APN: Administración Pública Nacional. Fuentes: Dirección Nacional de Empleo y Salarios en el Sector Público, Ministerio de Economía, período 1989-94, y Resúmenes del Presupuesto, período 1995-99, Ministerio de Economía. Incluye Administración Central y Descentralizada; excluye los Poderes Legislativo y Judicial. No incluye sistema bancario oficial ni Tribunal de Cuentas de la Nación. El Ministerio de Defensa abarca a organismos de seguridad, personal militar y de Defensa. Para el período 1995-99, el total incluye Jefatura de Gabinete y excluye Ministerio Público, creados por la Reforma Constitucional de 1994. (b) Como la descentralización de servicios de salud y educación en 1989-95 redujo una porción importante del empleo público nacional, se calculan totales sin el personal de esos ministerios; para el período siguiente, los totales incluyen a los agentes de esos ministerios. De allí que para calcular la evolución de 1989-99, se suman los totales sin Salud/Educación de 1989-95 con los totales de 1996-99. (c) Área de Economía y Tecnología de FLACSO, tomando el período 1989-98. (d) Ministerio del Interior.

El SINAPA estableció nuevos procedimientos de selección, clasificación y evaluación de los trabajadores, que modificaron sus calificaciones y aumentaron sus salarios. Por último, el aliento oficial a la racionalización de recursos se coronó con el establecimiento de la negociación colectiva en el sector. Esta deuda institucional del Estado con sus empleados venía a saldarse, paradójicamente, cambiando la normativa de la función pública por reglas afines a un mercado de trabajo flexibilizado. Así, en 1992 se sancionó la Ley 24.185 que habilitó la negociación colectiva y dispuso la elaboración del primer convenio colectivo para el sector que suplantaría el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública vigente desde 1980 (Decreto/ley 22.140).

En este contexto, ocuparse de la fortuna de los trabajadores constituía la primera tarea de los sindicatos para evitar una diáspora dentro de sus filas. En un plano más general, el giro neoliberal de Menem dividió al sindicalismo. Hacia octubre de 1989 se constituyó la CGT-San Martín, que apoyaba el nuevo rumbo, y la CGT-Azopardo, que lo cuestionaba. En la administración pública, UPCN se alineó con la primera y participó de la coalición que modernizó la burocracia; ATE se unió con la segunda y resistió al programa de transformaciones⁴. El cuadro 2 describe brevemente las principales áreas de implantación gremial de cada uno al inicio de la reforma.

Colaboraciones y concesiones

Mediante las concesiones otorgadas por el gobierno para viabilizar la reforma, UPCN logró su objetivo de acrecentar su poderío institucional y económico para convertirse en el sindicato líder de la administración pública. Ocupó el único asiento reservado a los trabajadores en el CECRA, que fue el cerebro del recorte administrativo. Su participación fue reconocida legalmente (art. 30 del Decreto 1757 de 1990) y desde allí consiguió: i) intervenir en las asignaturas de la reforma administrativa, ii) formalizar su control corporativo sobre el empleo en la administración nacional, e iii) incrementar sus recursos organizativos. Sobre estos pilares, consolidó su hegemonía e influencia en el ámbito gremial del Estado, sumando al fin de la década a más de 215.000 afiliados⁵.

UPCN estuvo involucrado en la planificación y ejecución del SINAPA, pudiendo preservar de los despidos a una porción importante de sus adherentes, pues integró la comisión que estableció sus principios regulatorios, revisó disposiciones sobre la estabilidad y la puesta en disponibilidad de los empleados, diseñó propuestas selectivas de retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas, y revaluó escalas salariales. Sus miembros participaron en las rondas de concursos, reclasificaciones y promociones de los empleados, custodiando la cobertura de vacantes, la selección de los aspirantes y la evaluación de los promovidos. Esto le permitió cierto control sobre una porción del empleo público, y su influencia se notó, además, en el nombramiento de varios de sus dirigentes para desempeñar cargos ejecutivos en organismos públicos (Orlansky, 1996: 85). No obstante, su afiliación disminuyó de 300.000 miembros en 1990 a 200.000 en 1994, que en UPCN justificaron no tanto por las reformas como por la caída vegetativa de un 3 % anual de sus asociados. Como contracara, señalaron que la sindicalización de esos años fue "quizá numéricamente menor pero sindicalmente

⁴ De los autores que vienen ocupándose de estos sindicatos, importa destacar los trabajos de Diana Menéndez (2005, 2008) y Duhalde (2009).

⁵ El dato aparece en una solicitada de UPCN convocando a las elecciones del sindicato de 1998. *Clarín*, 2.3.1998.

CUADRO 2
Principales áreas de implantación organizativa
de ATE y UPCN al inicio de la reforma

| | ATE | UPCN |
|--------------------------------|---|--|
| Administración centralizada | <ul style="list-style-type: none"> -Ministerio de Obras Públicas -Ministerio del Interior -Ministerio de Economía (Secr. de Planificación; INDEC)* -Ministerio de Salud (hospitales nacionales) -Ministerio de Defensa** -Ministerio de Educación*** | <ul style="list-style-type: none"> -Presidencia -Ministerio de Trabajo -Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto -Ministerio de Obras Públicas -Ministerio del Interior -Ministerio de Economía (Secr. Comercio Interior; Desarrollo Regional; Industria y Comercio Exterior)* -Ministerio de Salud (personal administrativo y Secr. de Acción Social, hospitales nacionales) -Ministerio de Defensa** -Ministerio de Educación*** |
| Administración descentralizada | <ul style="list-style-type: none"> -Comisión Nacional de Energía Atómica -SENASA | <ul style="list-style-type: none"> -Comisión Nacional de Energía Atómica -SENASA |
| Sociedades anónimas del Estado | <ul style="list-style-type: none"> -HIPASAM (Hierro Patagónico Sociedad Anónima) | <ul style="list-style-type: none"> -Sociedad del Estado Casa de Moneda |
| Estado empresario | <ul style="list-style-type: none"> -ELMA (Empresa Líneas Marítimas Argentinas) -Dirección General de Fabricaciones Militares**** -Área Material Córdoba -AFNE (Astilleros y Fábricas Navales del Estado), abarcando el Astillero Río Santiago (Ensenada) y la Fábrica Naval de Explosivos Azul (FANAZUL) -Astillero Naval Domecq García -YCF (Yacimientos Carboníferos Fiscales)***** | <ul style="list-style-type: none"> -LADE (Líneas Aéreas del Estado) |

* El principal sindicato en este ministerio era la Asociación del Personal de Economía y Hacienda (APEH).

** El principal sindicato en este ministerio era la Unión del Personal Civil de las Fuerzas Armadas (PECIFA).

*** El principal sindicato en este ministerio era el Sindicato de Obreros y Empleados de Minoridad y Educación (SOEME).

**** ATE tenía representación en 15 de las 17 fábricas, que estaban distribuidas en Avellaneda, Azul, Berisso, Borghi, Campana, Lavallol, Pilar y San Martín (Bs. As.); Domingo Matheu y Fray Luis Beltrán (Santa Fe); Río Tercero, San Francisco y Villa María (Córdoba); Andalgala (Catamarca) y Palpalá (Jujuy).

***** ATE estaba en los establecimientos de Río Turbio y Río Gallegos (Santa Cruz), Mendoza, Marzaruca (Entre Ríos), Avellaneda (Buenos Aires) y su sede administrativa en Capital Federal.

Fuentes: ATE, UPCN, y Senén González (1989).

mejor”, pues mediante el SINAPA mejoraron sus salarios y condiciones de trabajo⁶. ATE, que no integró en un principio este escalafón, cuestionó la discrecional aplicación de estos mecanismos y las condicionalidades bajo las que los trabajadores deberían pelear su estabilidad⁷.

Otro tanto ocurrió a partir de la sanción en 1992 de la Ley 24.185 de Convenciones Colectivas del Sector Público mediante la cual buscó institucionalizar su monopolio frente a ATE o, por lo menos, dejar sentado su dominio en el sector. Su reglamentación en 1993 (Decreto 447) estableció que la representación sindical en la mesa negociadora fuera proporcional a la cantidad de afiliados en los sectores de la administración nacional abarcados por estas convenciones. Dichos sectores eran los que revistaban desde 1991 en el SINAPA. El beneficio ostensible a UPCN fue impugnado por ATE y el conflicto se dilató hasta 1998, cuando el Ministerio de Trabajo pidió a cada entidad la nómina de sus afiliados cotizantes en esas dependencias. Su resultado demostró que UPCN representaba al 72,3 % de los empleados y ATE al 29,69 %. Luego de esa compulsión se organizaron distintas comisiones para elaborar el primer convenio colectivo del sector. Pero poco antes de su sanción, ATE abandonó la mesa negociadora cuestionando el criterio flexibilizado del nuevo código que había primado en la perspectiva del gobierno y UPCN⁸. Sancionado a fines de 1998 y homologado a comienzos de 1999, el primer convenio colectivo de trabajo para la administración nacional (CCT 66/99) fue firmado sólo por UPCN. Estableció un modelo de negociación altamente centralizado y garantizó el aumento de su poder financiero al recompensarlo mensualmente con el 0,5 % del total de la remuneración bruta de los empleados incluidos en el convenio, esto es, una cuota sindical compulsiva que abarcaba a los trabajadores no afiliados al sindicato, como los de ATE, o sin afiliación gremial⁹.

Finalmente, UPCN acrecentó su poder económico al constituirse como único administrador de los servicios médico-asistenciales de los empleados públicos, hasta entonces dispersos en varias obras sociales e institutos provinciales que gestionaban en órganos colegiados mixtos con el Ejecutivo. De allí que los sindicatos de la administración pública no hubiesen explotado como los de otros sectores la red de servicios y negocios que habilitaban los recursos provenientes de la asistencia médica de los trabajadores. UPCN integraba el Instituto de Obra Social para el Personal de los Ministerios de Salud y Acción Social y de Trabajo y Seguridad Social (IOS) desde su creación en 1971, y había conseguido estar allí por su predominio gremial en ambos. Cuando en 1990 comenzó la racionalización de los planteles, los despidos en este instituto afectaron sólo a ATE¹⁰, mientras que UPCN llegó a colocar en la pre-

⁶ Entrevista del autor a uno de los principales dirigentes de la seccional Capital Federal y Empleados Públicos Nacionales de UPCN.

⁷ Un análisis de ATE sobre el lanzamiento del SINAPA está en *Una visión sobre el Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA)*, Instituto de Estudios sobre Estado y Participación (IDEP-ATE), 1992.

⁸ ATE se retiró por considerar espurio el cotejo sobre su representatividad. Buscó rectificar sin éxito aquella medición por vía judicial y presentó un recurso de amparo ante el fuero laboral. A su turno, el Ministerio de Trabajo dictaminó a través de su Servicio Jurídico que los recursos interpuestos por ATE no suspendían la ejecución y continuidad de la negociación colectiva en el sector público (resolución 428/99).

⁹ ATE ingresó al convenio colectivo en 2004, durante el gobierno de Néstor Kirchner, y en 2006 firmó junto a UPCN y los representantes estatales un nuevo convenio (CCT 214/06).

¹⁰ Unos 470 empleados adheridos a este sindicato fueron destituidos y las varias acciones emprendidas para reincorporarlos fueron insuficientes (ATE. *Memoria y balance 1990*).

sidencia de uno de los organismos abocados a constituir la obra social monopólica a quien había sido desde 1984 hasta entonces su secretario general, Miguel Candore. Este elegante desplazamiento explicitaba la influencia del secretario gremial Andrés Rodríguez en la conducción del sindicato, que al fin ocupó para convertirse desde entonces en su líder.

En 1995 culminó el proceso hacia una única obra social, conducida y administrada por UPCN (Decreto 218, arts. 1 y 2). Con este otorgamiento, el sindicato se liberó de la tutela estatal para gestionar la flamante entidad de salud en el sector –Unión Personal– y monopolizó su gestión. Asimismo incrementó su poder financiero en términos absolutos, porque hasta entonces no había capitalizado este beneficio con la magnitud que se presentaba ahora, y en términos relativos, porque lo situó en un nivel superior al del conjunto de los sindicatos de este segmento para realizar actividades sociales y de servicios¹¹.

Confrontaciones y resistencias

ATE no participó en los círculos donde se definieron las materias de la reforma; por el contrario, profundizó su enfrentamiento, sorteó el impacto del ajuste y retuvo su influencia entre los sindicatos públicos, convirtiéndose en uno de los focos principales de resistencia gremial y política al neoliberalismo. Dichas metas organizativas las alcanzó mediante: i) el fortalecimiento gremial en las provincias y municipios; ii) la fundación de una central sindical alternativa; iii) la proyección social y política del sindicato más allá de la representación gremial.

En las Memorias del sindicato de 1990 se lee:

Un gremio fuerte no es el que tiene un enorme aparato hueco, con habilidad para negociar con los poderosos, sino el que es capaz de expresar genuinamente los intereses de los trabajadores aun en momentos en que no hay negocio posible porque lo que está en juego es la supervivencia misma del sistema. Por esto, ATE es más que nunca el gremio de los trabajadores del Estado; la herramienta gremial y política para resistir la embestida liberal desde Jujuy a Tierra del Fuego, y construir junto a los demás sectores populares, que resisten y se organizan, una verdadera alternativa de transformación (*ATE: Memoria y balance 1990*, p. 5).

En ese pasaje quedan explícitamente trazados unos objetivos gremiales distintos de los de UPCN; en consecuencia, también difieren sus estrategias. En contraste con su rival, las memorias de esos primeros años de la década no muestran conquistas sino la organización de una resistencia, a la vez, gremial y social/popular. Comisiones de cesantes y comandos de lucha y movilización surgidos en distintas regiones del país que reclaman por la liquidación de empresas y organismos, los congelamientos presupuestarios que afectan el desenvolvimiento de áreas y la prestación de servicios, el pago de salarios y la estabilidad laboral, van desplegando un repertorio de confrontación, como lo llamó Charles Tilly, que incluye paros y movilizaciones, acampes y ocupaciones de fábricas y edificios públicos, ollas populares y otras acciones que pronto sobrepasan la frontera gremial y se instala como agenda de lucha comunitaria. Recién en 1992 aparecerán las primeras conquistas y se multiplicarán en el segundo lustro de la década, cuando se afirma la dinámica de dicho

¹¹ En la prensa gráfica se informó que UPCN pasaría a administrar más de 10 millones de pesos mensuales provenientes de unos 300.000 beneficiarios (*Clarín*, 31.7.1995).

repertorio en el marco de la denominada segunda reforma del estado y del ajuste en las provincias. (Ver Anexo)

En los noventa, ATE crece a expensas de los estatales provinciales y municipales (cuadro 3). Mientras que el incremento notorio de estos últimos es fruto de las reformas, la influencia de los provinciales es previa; su peso en la agenda del sindicato lo prueba que a mediados de los ochenta uno de cada dos afiliados era provincial. A diferencia de los sindicatos de empleados públicos provinciales, ATE poseía una estructura nacional que le permitía maniobrar el conflicto con más solvencia, sobre todo porque la orfandad fiscal de esas jurisdicciones y la disuasión represiva de esos gobiernos ante la confrontación estrechaban las condiciones de la movilización y exigían dosificar la actividad gremial para conseguir sus demandas¹². De allí que fundió en su organización a otras más pequeñas, como el Sindicato Único de Trabajadores del Estado de Neuquén (SUTEN) en 1987, la Asociación de Empleados Públicos de Corrientes en 1989, e incluso en 1997 el Sindicato Provincial de Obras Sanitarias (SIPOS) de Córdoba. Si bien no es marcado el aumento de los provinciales en los noventa, muestra su consolidación en ATE y, sobre todo, la destreza para conservar a esos afiliados ganados antes del ajuste.

El impacto del cambio en las provincias fue diverso. De un lado, la mayoría –sobre todo las periféricas– pudo posponer el ajuste y recibió recursos a cambio de apoyo político en el Congreso para sostener las nuevas políticas (Gibson y Calvo, 2001)¹³. Del otro, se vieron afectadas por las medidas de desregulación, desincentivo a la promoción regional, liquidación de los bancos provinciales, y descentralización de los servicios educativos y de la salud, que recargaron el empleo público sobre el privado, desequilibraron las cuentas públicas y acarrearón complicaciones salariales para los empleados. Por su implantación previa, ATE definió, en 1992, fortalecer la acción gremial en las provincias a través de cuatro ramas: salud, educación, previsión social y municipios. La Rama Salud, que congregaba a miembros de más de 120 hospitales en todo el país, realizó jornadas de difusión comunitaria de los problemas del sector al frente de los hospitales, pegatinas y pintadas, mesas de debate, conferencias de prensa y movilizaciones, que aunaban la denuncia por la decadencia del sistema y la conquista de nuevos miembros. Al año siguiente, esta rama había logrado 8.000 afiliados nuevos en un sector que ya superaba los 40.000 adherentes (*ATE. Memoria y balance 1993*: 13). La Rama Previsión Social organizó durante 1993 la Comisión Pro Consulta Popular junto a agrupaciones de jubilados y estudiantes, bloques parlamentarios y asociaciones de pequeños y medianos empresarios de distintas regiones del país, con la cual reunieron un millón de firmas en demanda de un plebiscito sobre el modelo de sistema previsional, que contribuyó a mantener el sistema de reparto e impidió la privatización de las cajas provinciales. A su vez, desde esta rama se logró el retorno de 3000 trabajadores de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) que habían sido transferidos por decreto

¹² Por ejemplo, los de Buenos Aires, La Pampa, Mendoza, Misiones, Neuquén, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tucumán y el aun entonces territorio nacional de Tierra del Fuego coincidían en reclamos por salarios, participación en la definición de la política de ingresos, recuperación de las obras sociales y convenciones colectivas para todos los niveles del estado, en el contexto creciente de ahogo fiscal y emergencia inflacionaria (*ATE. Memoria y balance 1988/1989*, 8-10).

¹³ El cuadro 1 muestra para el empleo público provincial un incremento global del 15,8 % para el período 1991-1999, es decir, unos 177.075 empleados.

CUADRO 3
ATE: afiliaciones por nivel de Estado 1987-1999

| ATE Afiliaciones por nivel de Estado | 1987 | 1991 | 1995 | 1999 | Variación afiliaciones (1987-1999) |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|--|
| Nacional | 38.940 | 40.319 | 22.719 | 19.887 | -19.053 |
| Provincial | 64.452 | 85.896 | 87.630 | 87.833 | +23.381 |
| Municipal | 8.057 | 19.283 | 24.342 | 28.172 | +20.115 |
| Jubilados | 22.827 | 29.801 | 27.587 | 29.830 | +7.003 |
| Total | 134.276 | 175.299 | 162.278 | 165.722 | +31.446 |

Fuente: ATE. Elaboración propia.

a la entonces DGI para promocionar las agencias recaudadoras en detrimento de aquellas orientadas al bienestar social (*ATE. Memoria y balance 1993: 8-9*)¹⁴.

Otro tanto ocurrió con los municipios, cuyos empleados padecieron históricamente peores condiciones de trabajo por la trasgresión de los gobiernos locales a los escalafones y estatutos, que prolongaron formas irregulares de contratación y sin cobertura social, o el manejo clientelar del empleo público. Desde los ochenta soportaron en sus salarios los coletazos de la inflación y el déficit público, pero con la amplitud y celeridad del cambio en los noventa el panorama laboral de los municipios cobró una visibilidad inusitada. ATE abordó estratégicamente ese nicho; a partir del 2º Encuentro Nacional de Municipales, realizado en 1992, avanzó en las reivindicaciones del sector al margen del tamaño y los recursos de los municipios: unificación provincial de los estatutos y de los escalafones municipales, estabilidad laboral, salario básico, mejoramiento de las condiciones de seguridad e higiene de trabajo (*ATE. Memoria y balance 1992: 18*). Al concluir la década, el sindicato había capitalizado este trabajo con el incremento exponencial de afiliaciones en este segmento (cuadro 3). Nuevamente, un sindicato de estructura y alcance nacional podía replicar en los municipios la actividad gremial de los estados provinciales. Además, la concentración de la mayoría de los empleados municipales en las capitales de provincia le posibilitaba al sindicato aunar la acción gremial de dos colectivos estatales distintos pero asentados en una misma ciudad. Resultados de este tipo cuestionan, por lo menos, a la visión utilitarista y su referencia a una "militancia estéril" de los sindicatos que resistieron sin obtener concesiones.

Dado que los problemas del empleo público en estas provincias afectaban al conjunto de sus poblaciones, las fronteras del conflicto desbordaban rápidamente lo laboral para cobrar la forma de una confrontación social más vasta. Muchas ciudades habían crecido a expensas del llamado Estado empresario y ahora, con el cierre de

¹⁴ Otras ramas en las que ATE comenzó a trabajar fueron las del CONICET, de Producción para la Defensa, y de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA). Sobre esta última, el sindicato denunciaba en su Memoria de 1994 que el desmembramiento de la Comisión y la privatización de las centrales nucleares planificadas por el gobierno nacional implicaba el despido de más de 9.000 trabajadores de la CNEA y del CONICET (*ATE. Memoria y balance 1994: 11*).

fábricas y firmas estatales, peligraban las fuentes de trabajo de la mayoría de sus poblaciones; la descentralización de los hospitales ponía en riesgo no sólo las condiciones de trabajo de sus agentes sino también la prestación misma del servicio. En ese cuadro, ATE profundiza una modalidad de confrontación que supera lo gremial, creando una central sindical ajena a la CGT y al PJ. Junto a los docentes de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) funda, hacia 1992, el entonces Congreso de los Trabajadores Argentinos (CTA) y lidera un proyecto que hace de las consecuencias económicas y sociales del ajuste estructural su plataforma de construcción gremial y política¹⁵. Conducida por Víctor De Gennaro, la CTA buscó organizar el descontento acumulado para convertirse en la caja de resonancia de ese malestar y bastión de resistencia al modelo económico. La CTA le promovió a ATE el soporte necesario para condensar reivindicaciones gremiales y de sectores ajenos al plano estatal en una confrontación común y se convertiría para ATE en una herramienta de presión sobre los gobiernos más allá de los lugares de trabajo. El sindicato vinculó los conflictos provinciales desde 1993 con una política gremial que se afirmó en el espacio público y en la escena política a expensas de protestas contra el modelo económico, muchas de ellas multitudinarias y engrosadas por la presencia de un arco opositor que incluía a partidos políticos y organizaciones de pequeños empresarios, derechos humanos, agrarias o estudiantiles. La denominada Marcha Federal y el primer paro nacional convocado por la CTA y otros agrupamientos sindicales, entre julio y agosto de 1994, marcaron un hito en ese intento por canalizar el descontento en la formulación de un modelo sindical distinto, que tuvo su correlato en otras similares, como la Marcha Grande por el Trabajo de 1997, o la organización del Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO) en 2001.

Genealogía de una concepción sindical

Como ya he señalado, podrían ponerse en duda las concepciones de sindicalismo como factor explicativo de este comportamiento contrastante argumentando que la conducta de ATE no obedeció a una concepción distinta de la de UPCN sino al hecho de tener que valerse de la confrontación como único recurso para desafiar al gobierno y en ese camino se convirtió en un sindicato de clase. Para probar que dichas concepciones constituyen un aporte a la comprensión del comportamiento sindical, hay que desmarcarlas de esa circunstancia crítica y mostrar su influencia en otras coyunturas. En otros términos, hay que observar a estos sindicatos antes del giro neoliberal para averiguar cómo eran sus perfiles asociativos.

El cuadro 4 reseña algunas de las características principales de ATE y UPCN (orígenes, estructura, impacto del último régimen militar y de la recuperación democrática). El régimen autoritario de 1976-83 opera en ambos como catalizador de nuevas formas de concebir la gestión interna del sindicato y su exposición gremial y política, que emergieron con el proceso de normalización encarado con la recuperación democrática en 1984. Sus renovadas dirigencias procuraron reorientar el rumbo para librarse del lastre reciente: en UPCN, de las rivalidades político-gremiales e interven-

¹⁵ A fines de 1996, con el reconocimiento estatal de la inscripción gremial, se convirtió en la Central de Trabajadores de la Argentina, pero no ha logrado aún la personería gremial para las organizaciones de tercer nivel de que goza la CGT.

CUADRO 4
Orígenes, características organizativas e historia reciente
de los sindicatos públicos nacionales

| | ATE | UPCN |
|---|---|---|
| Orígenes | -1925 | -1918. Antecedente: Liga de Empleados Públicos -1948. Refundación como UPCN |
| Base social originaria | -Obreros y jornaleros | -Empleados de mediana y alta jerarquía |
| Tipo de organización | -Sindicato de primer grado | -1918: Organización mutualista -1948: Sindicato de primer grado |
| Organización interna | -Centralizada (seccionales subordinadas en sus aspectos financiero y organizativo a una autoridad central) | -Centralizada (seccionales subordinadas en sus aspectos financiero y organizativo a una autoridad central) |
| Alcance de representación | -Administración Pública Nacional, Provincial y Municipal -Entes autárquicos de los tres niveles del Estado -Empresas del Estado -Sociedades Anónimas de propiedad del Estado en sus tres niveles | -Administración Pública Nacional, Provincial y Municipal -Entes autárquicos de los tres niveles del Estado -Empresas del Estado -Sociedades Anónimas de propiedad del Estado en sus tres niveles |
| Intervención militar durante 1976-1983 | -No | -Sí; Comisión normalizadora a partir de noviembre de 1982 |
| Tendencia político-sindical durante 1976-1983 | -Comisión Nacional del Trabajo, luego integrada a la CGT-Azopardo (participacionista) | -Comisión de Gestión y Trabajo, luego integrada a la CGT-Azopardo (participacionista) |
| Elecciones 1984 / conducción nacional | -Dos listas: Azul y Blanca (oficialista) y Verde (opositora) -Triunfo de la lista Verde | -Lista única |
| Reforma de los estatutos | -1989, elaborado por la conducción y aprobado en congreso extraordinario de delegados | -1983, elaborado por la Comisión normalizadora |
| Afiliación durante los años ochenta | -1984: 85.000 -1987: 142.408 -1989: 156.422 | -1984: 133.000 -1987: 166.000 -1989: 200.000 |

Fuentes: Archivos de ATE y UPCN.

ciones sucesivas de los sesenta y setenta; en ATE, de la impronta “colaboracionista” adquirida durante la dictadura. Para ello, redistribuyeron el poder interno, alteraron la dinámica de sus organizaciones y trazaron nuevos proyectos gremiales. No obstante, el recorrido en cada caso fue diferente y dependió, en parte, de las condiciones en que cada organización emergió de la dictadura.

UPCN había sido intervenido en 1975 por el gobierno de M. Estela Martínez de Perón para atemperar la escalada de conflictos políticos entre grupos rivales por el control del sindicato. El golpe militar del año siguiente prolongó esta situación hasta fines de 1982, cuando se oficializó una comisión transitoria que condujo a la apertura

democrática. En UPCN, la presidía un vocal del último consejo directivo previo a la intervención y ligado a los “participacionistas”, Miguel Candore, y lo acompañaban miembros de los organismos nacionales, entre ellos el joven delegado del Ministerio de Trabajo Andrés Rodríguez, y los dirigentes de las seccionales más importantes del interior (Buenos Aires, Santa Fe, Río Negro, San Juan). Mediante esta maniobra, los militares alejaban a las conducciones más díscolas y patrocinaban a segundas líneas o a dirigentes con poca influencia en sus organizaciones que no cuestionaran las irregularidades y conflictos ocurridos durante la intervención a cambio de mayores ventajas –ya en democracia– al momento de competir por la conducción de sus sindicatos. UPCN llega a los comicios de 1984 con un nuevo estatuto y varios acuerdos internos para conformar una única lista en la elección de su Consejo Directivo, encabezada por Candore como secretario general y Rodríguez como secretario gremial. A su vez, Rodríguez y Candore se convirtieron en secretario general y adjunto, respectivamente, de la seccional “Capital Federal y Empleados Públicos Nacionales”, que en adelante sería la más influyente.

ATE no había sido intervenido y fue prorrogado el mandato del Consejo Directivo Central (CDC) que lideraba Juan Horvath. Ligado también al ala “participacionista”, su conducción se caracterizó por el vínculo con el régimen militar, la desmovilización del sindicato y la intervención de varias seccionales opositoras. Esto realimentó el enfrentamiento de años anteriores en el seno del CDC y llevó al distanciamiento de algunos de sus miembros, que a fines de 1977 crearon la Agrupación Nacional Unidad y Solidaridad de ATE (ANUSATE). Ambos grupos compitieron en las elecciones de 1984 y la Lista Verde de ANUSATE, que candidateaba a los jóvenes Víctor De Gennaro como secretario general del sindicato y a Germán Abdala al frente de la seccional Buenos Aires, le ganó a la lista Azul y Blanca que encabezaba Horvath. No obstante, este triunfo no se tradujo en el dominio automático del sindicato, ya que de las 43 seccionales normalizadas al momento de la elección ANUSATE se impuso en 19 pero Horvath retuvo el control en otras 16 (*ATE, Memoria y Balance 1984/1985; Clarín*, 12.11.1984). En ese marco, para fortalecerse internamente y concretar su programa electoral, el nuevo grupo dirigente encaró la reforma del estatuto.

Así las cosas, por sobre los escombros de la dictadura, ambos sindicatos edificaron nuevas estructuras internas y se proyectaron en la arena gremial de un modo distinto al que lo habían hecho hasta entonces sus anteriores dirigencias. He allí dos indicadores de nuevas concepciones sindicales que conviene analizar.

Renovación de la estructura organizativa

Los estatutos sindicales definen la distribución interna del poder tanto con respecto a la toma de decisiones como al manejo de los recursos. Atender a sus reglas brinda pistas sobre los diferentes tipos de organización que pregonan, particularmente porque dichas reglas expresan las condiciones en que han sido definidas y la impronta de quienes las promueven¹⁶. En UPCN se diseñó una estructura sindical más centralizada y jerárquica, mientras que en ATE se diseñó una más descentralizada y horizontal.

¹⁶ Señalan Friedland y Alford: “Puede ponerse en tela de juicio el significado y la importancia de los símbolos, aunque sean compartidos. Los individuos, los grupos y las organizaciones luchan por cambiar las relaciones sociales dentro y entre las instituciones. Al hacerlo, producen nuevas verdades, nuevos modelos mediante los cuales se entienden a sí mismos y sus sociedades, así como sus formas de conducta y de prácticas materiales” (Friedland y Alford, 1999: 321-322).

En UPCN lo elaboró su comisión normalizadora bajo el régimen militar, que aprovechó el amplio margen de esa circunstancia para concretar modificaciones sustantivas. Se redujo el número y la composición de las seccionales, que dejaron de funcionar por repartición estatal para convertirse en territoriales. Se instituyó una seccional por provincia para agrupar al personal de las burocracias provinciales y municipales, y se creó la “Seccional Capital Federal y de Empleados Públicos Nacionales” para cubrir al conjunto de los agentes de la administración nacional al margen de la ubicación geográfica de su lugar de trabajo. Este fue el principal cambio porque los afiliados de los organismos nacionales asentados fuera de la Capital Federal (por ejemplo, de las oficinas del PAMI distribuidas en todo el país) pasaron a depender de esta seccional. Con tal modificación, la balanza interna del poder se desequilibró a favor de esta y de unas pocas seccionales más sobre el resto en los órganos de conducción y administración del sindicato porque eran las más numerosas, aportaban la mayor cantidad de recursos al sindicato y de miembros en los congresos. El sindicato se volvió, también, más jerárquico porque al degradar a varias reparticiones que hasta entonces eran seccionales al rango de delegaciones se les sustrajo el control de los fondos y la capacidad de gestión gremial, subordinadas ahora a una sola seccional territorial¹⁷. La conducción y administración de UPCN pasó a gestionarse a través del Consejo Directivo Nacional (CDN), al que le corresponde distribuir mensualmente los fondos a las seccionales, convocar a los congresos y ejecutar sus resoluciones (incluidas las medidas de fuerza), llamar y fiscalizar las elecciones simultáneas del propio CDN y de las seccionales. Cada seccional, a su vez, tiene autonomía para administrar los recursos que recibe y garantizar el funcionamiento de sus delegaciones. Puestos a jugar con estas reglas, la jefatura de UPCN se consolidó: desde las elecciones de 1987 en adelante, la renovación de cargos del CDN y la seccional Capital Federal se llevan a cabo sin rivales, con lista única.

En ATE, la reforma del estatuto fue paralela al afianzamiento de la nueva conducción. De allí que el trámite se prolongó hasta 1989, más allá del primer gobierno encabezado por De Gennaro (1984-87). Hasta entonces, ATE conservaba una estructura centralizada, con gran influencia de su Consejo Directivo Central sobre las seccionales. El grupo de ANUSATE había patrocinado en su campaña electoral de 1984 una estructura más descentralizada, basada en la democratización y federalización del sindicato, consiguiendo el apoyo de aquellas seccionales del interior del país donde más pesaba la ausencia de aquellas prácticas. Cumplir esa promesa una vez en el poder tuvo sus dificultades pero pudo lograrse, entre otras razones, por el peso de los estatales provinciales en las filas del sindicato, que ya hemos visto. El carácter federal y democrático del estatuto aprobado en 1989 quedó plasmado en una estructura más descentralizada para la toma de decisiones, formada por: el Consejo Directivo Nacional, integrado por siete miembros más los veintitrés secretarios generales de cada provincia y de la Capital Federal; el Consejo Federal, compuesto por el secretario general del Consejo Directivo Nacional y los de cada provincia y seccionales; los Consejos por rama de actividad; el Plenario de Secretarios Generales; y los Consejos Directivos. Respecto del manejo de los fondos, cada CDP pasó a administrar el 60 % del total de los aportes de los afiliados, distribuyendo el 40 % restante entre la acción

¹⁷ En 1976, UPCN tenía casi 200 seccionales en la Capital Federal, distribuidas en ministerios y organismos descentralizados que luego de la reforma estatutaria de 1983 pasaron a depender financiera y gremialmente de la seccional Capital Federal y Empleados Públicos Nacionales.

social global del sindicato (15 %) y el CDN (25 %). Para asegurar la horizontalidad promovida, se dispuso que los secretarios generales de cada uno de estos cuerpos colegiados integrasen también el nivel superior; y para garantizar la participación de diferentes grupos en la competencia electoral, se redujeron los avales de los padrones de 10 % a 3 %.

De estas innovaciones, fueron dos las más importantes. La primera ha sido la creación de los Consejos Directivos por provincia (CDP), con sede en cada una de las veintitrés capitales y en Capital Federal, autonomía gremial, financiera y administrativa para representar a los estatales en el orden provincial, municipal y local, y para celebrar congresos provinciales con representantes surgidos de la asamblea de afiliados de cada una de las seccionales y de la capital de la provincia respectiva. La segunda ha sido la creación de los Consejos Nacionales por Rama de Actividad, buscando unificar las demandas de los trabajadores de un mismo sector dispersos territorialmente. Se estableció que las decisiones gremiales y organizativas surgidas de los congresos nacionales de cada rama fuesen obligatorias para el resto de los órganos de conducción, incluyendo a los CDP y al CDN. Como se ve, la autonomía de las ramas podía condicionar la federalización impulsada por los CDP, pero en ATE esto ha sido leído como los costos por lograr en simultáneo la federalización mediante una estructura más descentralizada y la democratización mediante un incremento de los cuerpos colegiados. El grupo revalidó sus cargos en las elecciones de 1987, 1991, 1995 y 1999, tanto en el nivel nacional como en la seccional Buenos Aires, convertida luego en sede del CDP Capital Federal.

Nuevas arenas de construcción

Estas diferencias en el modo de gestionar el poder interno respondían también a tipos de organización con objetivos dispares. UPCN recogía en su estatuto de 1983 los principios de la entidad de estatutos anteriores, como el de 1970, que postulaban una entidad gremial confinada a la gestión de las peticiones de sus afiliados en los planos gremial, social y cultural (art. 2). En cambio, el horizonte trazado por ATE en su texto de 1989 tomaba distancia de su estatuto de 1975, que era semejante al de UPCN, y avanzaba en el plano gremial a la solidaridad con sindicatos afines y organizaciones similares nacionales e internacionales, sobre todo latinoamericanas, y en el plano político a la defensa del régimen democrático, de los derechos humanos, “y la democratización del Estado para ponerlo al servicio de la nación y a la plena participación de los trabajadores en la empresa mediante la cogestión y la autogestión” (art. 3, inc. f, h, k). Las divergencias entre ambos se nutrían también del perfil de sus respectivas dirigencias, que en UPCN abrevaba en el espíritu corporativo de la Comisión de Gestión y Trabajo donde se había alistado bajo la dictadura, y en ATE absorbía el clima de renovación del peronismo y las prácticas socialcristianas de varios de sus miembros. Tales objetivos fueron cobrando vida con el despliegue de la acción sindical.

UPCN se concentró en situar al sindicato en la arena gremial, se abocó a las reivindicaciones del sector y a la participación en la confección de políticas laborales con las agencias estatales. Era eso lo que había ejercitado con los militares en el período de la comisión normalizadora. Así, por ejemplo, quien la había presidido y ahora estaba al frente del sindicato, Miguel Candore, afirmaba a fines de 1984 que la negociación con la contraparte laboral era la modalidad apropiada para lograr sus reclamos. En declaraciones periódicas respondía:

– Estamos convencidos de que el diálogo es lo mejor. Vamos a continuar en esa línea pero no descuidaremos las necesidades del afiliado. Mientras podamos conversar, lo vamos a hacer, pero también estamos dispuestos a tomar medidas en el momento que las circunstancias lo justifiquen (*Clarín*, 5.10.84).

Esta posición, que empezaba a tallar el nuevo perfil de UPCN, alcanzaba un grado de conexión de los sindicatos públicos con las agencias estatales no practicado aún, y que en la visión de este dirigente podía rendirle frutos para mejorar la situación salarial del empleado estatal, incluso frente a un gobierno de partido contrario al que respondía el grueso del sindicato.

– [...] en la Comisión de Análisis de Política Salarial (que integro) estamos trabajando junto al secretario de la Función Pública, para que de una vez por todas el empleado estatal pueda ganar en igual proporción al resto de los trabajadores.

– Ante este nivel de deterioro, ¿prevé usted en un futuro inmediato la eventualidad de algún conflicto?

– Sí, porque a veces la necesidad obliga a los trabajadores a tomar medidas que los dirigentes debemos comprender. Insisto que lo fundamental es dialogar y trabajar [...] (*Clarín*, 5.10.84)

Esta impronta no sustrajo a UPCN de la confrontación para visibilizar sus conflictos; sin embargo, como el objetivo de su nueva jefatura era resolver sus reivindicaciones, la presencia del gobierno radical no fue un obstáculo para acercar posiciones con sus funcionarios y resolver en mejores términos sus peticiones.

Con ellos pudimos hacer la base de lo que después terminó siendo la paritaria, ¿no? la negociación colectiva de trabajo. Habíamos creado una Mesa Laboral, dentro del ministerio de Economía, que la presidía Jorge Gándara, que era Subsecretario de Presupuesto de [Juan] Sourrouille, donde podíamos hacer un funcionamiento de mesa laboral donde se trataba la problemática del sector. Es decir, no solamente el ajuste por la inflación, que se hacía un acta mensual prácticamente, sino que se hacía una discusión del empleo público ¿no? Ahí tuvo un papel importante Luis Sthulman, que había sucedido a [Jorge] Roulet en la Secretaría de la Función Pública [...] y que también tenía una buena idea del empleo público. Con él y con Gándara pudimos armar esta mesa laboral dentro del sector público, que terminó siendo un poco la base del convenio colectivo de trabajo. [...] Gándara y Sthulman nos parecían tipos brillantes porque uno aprendía negociando con ellos. (Entrevista del autor a un miembro del Consejo Directivo Nacional de UPCN que formó parte del grupo de jóvenes que acompañaron a Miguel Candore y Andrés Rodríguez en la reorganización del sindicato en los ochenta).

En cambio, los objetivos gremiales de ATE en los ochenta pasaron a depender, progresivamente, del afianzamiento de un proyecto político más vasto. Poco antes de las elecciones de 1984, ANUSATE realizó su primer congreso nacional de delegados y entre sus declaraciones señalaba:

Ha llegado la hora, pues, de creer en los compañeros, ha llegado la hora de asumir sin tapujos nuestros derechos y obligaciones gremiales, ha llegado, en definitiva, el momento de optar por la decisión soberana de los afiliados o de resignarse a ser cómplices de la pérdida de nuestra identidad gremial. Sólo aquellos que representan otros intereses ajenos a los de los

compañeros temen el juicio inapelable de los trabajadores. ANUSATE tiene proyecto y conducta consecuentes con esos postulados y asume, como parte de la clase trabajadora que está recuperando el protagonismo, su responsabilidad en esta hora.¹⁸

Lo destacable de esta arenga es que la agrupación que todavía no había ganado las elecciones se incluía dentro del colectivo de la clase trabajadora, introduciendo en el vocabulario del sindicato un término infrecuente en otros años. Esa línea se profundizó con el triunfo de la Lista Verde. Podía leerse en el programa de acción y políticas aprobado en 1986 por el VIII Congreso Nacional de Delegados de ATE:

Como segunda conclusión afirmamos que cada día se demuestra más que es imposible, antihistórico y regresivo, generar políticas desde el Gobierno sin la participación de los sectores concernidos y organizados sindicalmente. Para modificar esto aparece como única respuesta válida la confrontación porque no sólo estamos obligados a defender derechos e intereses sectoriales, sino a tener una visión del país como un todo.

Es crucial el papel que tenemos que cumplir todos los trabajadores, más allá de que seamos estatales o del sector privado. Los trabajadores, entonces, debemos luchar por concretar un modelo de país alternativo al que se nos quiere imponer por medio del Plan Austral. Pero el proyecto de dominación que se encarna en el Plan Austral sólo podrá ser derrotado cuando los trabajadores, junto a las demás fuerzas nacionales y populares, conquistemos un nuevo tipo de sociedad. Será en esa nueva sociedad en la que el Estado, a través de la participación orgánica de las mayorías populares, se erigirá en la verdadera garantía contra la voracidad de las multinacionales de la banca y la industria, y la de sus aliados locales.

Se trata, pues, de un verdadero desafío y para enfrentarlo con éxito las premisas ineludibles siguen siendo la unidad, la solidaridad y la organización.

El sentido último de estas premisas se encuentra en la necesidad de recuperar para el movimiento obrero en su conjunto la iniciativa política y, de este modo, salir de la situación defensiva en la que se lo intenta arrinconar. Para ello es indispensable que contribuyamos con nuestra práctica y nuestras propuestas a la reconstrucción de los vínculos que nos unen a todos los estatales y, desde allí, al movimiento obrero y a las fuerzas nacionales y populares.

Entonces nos ratificamos en profundizar estas políticas como únicas alternativas que podrán garantizar nuestros derechos, tanto en la negociación como en el combate.¹⁹

Y en otro documento del mismo año, la nueva conducción se desmarcaba del arquetipo del empleado público como diferente del obrero industrial para incluirse en el colectivo de los trabajadores. "No somos empleados gubernamentales, no somos servidores públicos, no somos personal civil, somos trabajadores, somos los trabajadores del estado"²⁰. En el recuerdo de un dirigente histórico como Héctor Quagliaro, fundador y líder de ANUSATE, se enfatiza el cambio insuflado tanto adentro como afuera del sindicato:

¹⁸ Fragmento tomado de la nota "Es tiempo de definiciones", publicada en el documento *Participemos todos en la reconstrucción de ATE*, Primer Congreso Nacional de Delegados, Buenos Aires, 31 de agosto de 1984, ANUSATE, Lista Verde.

¹⁹ Fragmento del Programa de Acción y Políticas de ANUSATE aprobado en el "VIII Congreso Nacional de Delegados de ATE" de 1985, incluido como presentación del documento *ANUSATE, 9º Congreso de Delegados*, Programa de Acción y Políticas de ANUSATE, 24-26 de junio de 1986.

²⁰ ANUSATE, publicación sin título, Buenos Aires, agosto de 1986.

Este era un sindicato de gestión. ¿Qué significa decir que era un sindicato de gestión? Que era un sindicato donde la gente del interior le mandaba una nota acá [se refiere al Consejo Directivo Central de ATE], reclamando por una cosa. Se iba, se hacía la gestión frente al ministro, los secretarios; no era un sindicato activo, militantemente. Nosotros le cambiamos la característica, convertimos ese instrumento pasivo, de gestión, en un sindicato de pelea, de confrontación, porque nosotros en definitiva representamos a la clase. Y bueno... los trabajadores del Estado empezaron a tener problemas, desde el '84 el sindicato cambió sustancialmente su pasado (antes aquí se venía, se hacía una reunión de un determinado sector y se iba a ver al ministro para prestar los saludos). Nosotros íbamos a hacerle problemas al ministro, reclamándole solución. Por eso ATE fue creciendo y por eso sigue siendo un polo de conflicto social en todo el ámbito del país. (Entrevista del autor a Héctor Quagliaro, por entonces presidente del Centro de Jubilados de ATE).

Un caso ejemplar en los ochenta

La acción colectiva es un terreno privilegiado para observar de qué modo tienen expresión las concepciones de sindicalismo. Las diferentes concepciones que ATE y UPCN ya estaban expresando no obstaculizaron, sin embargo, la coordinación de acciones para ganarle a la gestión radical sus reclamos, que desde 1985 se focalizaban en la política salarial y la habilitación de la negociación colectiva. Para aquietar la confrontación creciente, el gobierno ensayó un principio de solución creando en septiembre de 1986 la Comisión Participativa de Política Salarial y otras Condiciones de Empleo para el Sector Público (Decreto 1598), que incluyó a ambos sindicatos. Fue en estos espacios comunes donde se visibilizaron las diferencias. Conviene, entonces, detenerse en este tipo de casos y examinar las razones del contraste.

De todos los sectores donde ATE y UPCN coordinaron la protesta salarial, el más resonante fue el de los hospitales nacionales. No fue casual que el cortocircuito surgiera allí: la mayoría de esos establecimientos estaban distribuidos en la Capital Federal y el conurbano bonaerense, y las respectivas filiales de cada sindicato en dichos hospitales pertenecían a sus seccionales más numerosas, de modo que este conflicto operaba como una suerte de vidriera de la acción gremial de cada uno. Iniciado en 1985, escaló desde 1986 hasta 1988 con paros de 24 a 96 horas y colocó al servicio hospitalario casi al borde del colapso. El escenario cambió a fines de 1987: en la huelga de 72 horas convocada para fines de diciembre participó solo ATE ya que UPCN había iniciado conversaciones con el gobierno y la Federación Médica Gremial (FEMECA), en el marco de una comisión de trabajo, para confeccionar un nuevo escalafón del sector. ATE exigió su inclusión y logró participar en sucesivas reuniones durante 1988, pero las negociaciones se dificultaron y cada sindicato profundizó la línea trazada poco tiempo antes: UPCN acercó posiciones con el gobierno y ATE puso distancia.

Este acercamiento de UPCN se explicitó cuando, a fines de junio, no adhirió al paro convocado por ATE que solicitaba la derogación de un decreto que descontaba un aumento salarial otorgado por error a los trabajadores del sector. UPCN no se sumó justificando el compromiso del Ejecutivo a mantener aquel incremento, confirmado al día siguiente del paro por el gobierno mediante un acta acuerdo firmada con UPCN que anulaba el descuento. Si bien esto no impidió que volvieran a coordinar protestas durante esos meses, la compulsión concluyó, de un lado, con el acuerdo y cese de las medidas de fuerza de UPCN, y del otro, con la oposición y continuidad

de las protestas de ATE (*Clarín*, 13.10.1988)²¹. UPCN justificó su vuelta al trabajo por la recomposición salarial surgida de la comisión participativa y la firma del decreto que disponía un nuevo escalafón para el sector; la conducta gremial defendida por Andrés Rodríguez en esa oportunidad evidenciaba el horizonte organizativo de su sindicato: “la situación general es difícil para todos los trabajadores argentinos, pero la responsabilidad de un gremio es no desgastar inútilmente a sus representados cuando existe una negociación que obtiene salarialmente logros concretos, especialmente en el área de salud” (*Clarín*, 14.10.1988). En contraste, el secretario adjunto de la Seccional Buenos Aires de ATE, Carlos Casinelli, subrayó: “en las asambleas los compañeros siguen considerando insuficiente la propuesta oficial y ratificaron el paro de 72 horas” (*Clarín*, 14.10.1988).

Esta oposición se desplegaba contra el telón de fondo de un acuerdo mayor entre UPCN y el gobierno para resolver el vacío institucional de la negociación colectiva de los estatales, que implicaba en principio modificar las escalas salariales, que alteraba la composición de los aumentos. Así fue que ATE rechazó por insuficiente el incremento salarial firmado por UPCN en la comisión participativa de mayo de 1988 e impulsó un paro nacional. Para ATE, el aumento era menor al porcentaje anunciado y sólo cubría al personal del Escalafón 1428 (*Clarín*, 28.5.1988), siendo que los empleados públicos de varias provincias libraban paros por tiempo indeterminado en demanda de recomposiciones y pagos atrasados. Refiriéndose a este delicado escenario, Andrés Rodríguez dijo: “(...) su reclamo es justo porque la situación por la que atraviesan ya se hace insostenible (...) comprendemos la situación de los gobiernos provinciales, pero resulta más significativa la situación de necesidad de los estatales, que deben recuperar sus salarios en forma inmediata” (*Clarín*, 27.5.1988).

Hacia mayo de 1989, días antes de las elecciones presidenciales, UPCN publicó una solicitada de apoyo a Carlos Menem. En estrictos términos gremiales, su aval mostraba una sorpresiva convicción del sindicato por las ventajas de la reforma del Estado:

Los trabajadores estatales apostamos a reconstruir el Estado

Porque conocemos ese Estado en que trabajamos todos los días y tenemos ideas creativas para aportar, afianzando su democratización, para lo cual debemos participar a través de nuestras organizaciones negociando libremente nuestras condiciones de trabajo.

Porque somos capaces de aceptar transferencias de personal dentro del propio Estado, para lo cual debemos tener un salario digno y un respeto a nuestra carrera administrativa.

Porque no nos asusta la palabra “privatización” cuando ésta se ejercita en áreas que no debe poseer el Estado, si se garantiza la transparencia en la cesión y se comprueba la solvencia del capital privado que las absorba.

Porque se puede hacer eficiente el rendimiento de la Administración, para lo cual debe existir capacitación hacia todos y no de elite. (...) (*Clarín*, 5.5.1989).

Este pasaje señala una hoja de ruta de las asignaturas que abarcaría la reforma antes de que triunfara en las elecciones el gobierno que al fin las implementó. Lo cual evidencia el involucramiento progresivo de UPCN en los círculos de diseño y ejecución de políticas que comprendieran a sus áreas y bases de representación, y

²¹ También en este sector el gobierno de Alfonsín tenía estrategias diferentes con los sindicatos. Para un análisis entre la administración radical y el sindicalismo, ver Gaudio y Thompson (1990) y Murillo (2010).

en este punto concretamente el entendimiento previo del sindicato con el candidato que tramitaría el golpe de timón hacia el mercado. Como vimos, el tallado de este perfil se trazó en los estertores del régimen militar, cobró notoriedad con el gobierno radical y se explicitó en forma rutilante con Menem.

Desde ATE, que también apoyó al candidato peronista pero que no se involucró en la hechura del cambio, un editorial de *El trabajador del Estado* de agosto de 1989 planteaba sus reservas:

Los trabajadores del Estado somos parte del pueblo que el 14 de mayo apostó a la esperanza de una democracia con justicia social, sin marginados, con protagonismo popular, sin impunidad, con transformaciones que aseguren el bienestar del conjunto. Hoy, por lo tanto, debemos asumir la responsabilidad de continuar el camino abierto con ese voto, garantizando el respeto por la voluntad mayoritaria.

[...] Como trabajadores nos place escuchar que se combatirá a la corrupción, ese flagelo que hemos denunciado en innumerables oportunidades como una de las causas de la quiebra del Estado. Es esta la oportunidad de demostrar, en los hechos, que se acabó la impunidad para quienes asaltaron al Estado con el único fin de enriquecerse a costa del dolor ajeno. Advertimos, sin embargo, que no es privatizando a diestra siniestra como sanaremos al Estado, sino recuperándolo y recreándolo para que la justicia social y la soberanía popular vuelvan a hegemonizar la historia. (Editorial de *El trabajador del Estado*, agosto de 1989, firmado por Carlos Cassinelli, secretario general adjunto de ATE-Buenos Aires).

Una interpretación sobre las respuestas de ATE y UPCN

Llegados a este punto, podemos revisar las reacciones opuestas de estos sindicatos sosteniendo que se desarrollaron en el cuadro de distintas concepciones de sindicalismo. Frente a unas reformas que afectan a los trabajadores, los sindicatos realzan los rasgos salientes de su accionar como estrategia de diferenciación y fortalecimiento, y profundizan el perfil que contornea una u otra modalidad. Esto es más visible aún si hay competencia sindical. Las vicisitudes que atraviesan en esas coyunturas los obligan a modular su comportamiento. Es frecuente que, en el cuadro general de las concepciones que los orientan, desactiven ciertas dimensiones de su manejo gremial para activar otras, o que rediseñen estrategias e innoven prácticas para adecuarse a un nuevo contexto. No obstante, su mutación es paulatina porque las reglas que informan dichas modulaciones se hunden en el tiempo histórico de sus organizaciones, generando una cierta inercia entre quienes hacen uso de ellas (Giddens, 1982; March y Olsen, 1999).

UPCN: elementos de un sindicato profesional-asociativo

UPCN ha estilizado una forma cerrada de la gestión sindical, caracterizada por el gobierno firme de su conducción sobre el conjunto de su estructura interna para definir sus conquistas, y ha consolidado su poderío organizativo y económico mediante una predisposición a la colaboración con la política gubernamental. Embarcado en los noventa en la gestión de la reforma estatal, es plausible que su jefatura siguiera de cerca la marcha de sus seccionales, y estas hicieran lo propio con las delegaciones, para asegurar el buen trato con las autoridades gubernamentales y administrativas con quienes resolvían sus solicitudes.

Si, por un lado, este desenvolvimiento contribuye al triunfo global del sindicato, por otro lado, ciñe el margen de maniobra de los estratos más bajos a la impronta perfilada desde la cumbre. La acción coordinada con la contraparte laboral abarca desde las gestiones más complejas que asume la conducción nacional y las seccionales hasta aquellas más puntuales a cargo de sus delegados en los lugares de trabajo. UPCN uniformiza, de este modo, el despliegue de una maquinaria gremial que presiona en la mesa de negociación y en el lugar de trabajo antes que en la calle. Los dichos de su secretario general sintetizan este punto:

Como siempre digo yo, a veces [se] es más combativo en la mesa de negociación que en la calle: en la calle es sencillo para nosotros, que tenemos un gremio importante, sacar un núcleo significativo de trabajadores, colocarles los carteles... esto más o menos es sencillo en nuestra óptica de preparación, de operación. Pero negociar en buenos términos, sacar ventajas para el sector del trabajo y verdaderamente estar bien informado y formado para discutir en una mesa de una paritaria no es tan sencillo. Y hay que saber hacerlo, digamos, sin perder la esencia y los principios que uno representa y también comprendiendo los tiempos reales de nuestro país y la acción de ese gobierno, ¿sí? A partir de eso es como se pueden obtener ventajas para la gente que trabaja... (Entrevista del autor a Andrés Rodríguez, secretario general de UPCN).

Esta modalidad no está libre de riesgos. Por ejemplo, en el marco de amenaza de la estabilidad laboral por los efectos de la reforma, ponía a prueba la destreza del sindicato, que debía asegurarles a sus asociados las bondades del camino escogido sin perder su adhesión. Un indicador de tal destreza, entonces, es el nivel de afiliaciones. Refiriéndose a la Seccional Capital Federal, uno de sus dirigentes señaló:

Nuestra proporción... tenés unas 500 afiliaciones contra unas 120 desafiliaciones... y ese es nuestro promedio [...] se leen todos los meses. Y se lee delegación por delegación, y dónde hay problemas. Y los problemas de las delegaciones se ven en eso: cuántos afiliados se fueron y cuántos entraron. Es decir, ahí es donde uno va viendo 'bueno, esta delegación no funciona bien, vamos a ver qué pasa, esta está bárbara, esta más o menos, esta está igual'. Entonces, uno vigila mensualmente cómo está funcionando la organización en cada uno de los lugares, a través del voto del afiliado, es decir, a través de la afiliación mensual. (Entrevista del autor a un miembro del Consejo Directivo Nacional de UPCN que participó en la reorganización del sindicato en los ochenta).

De sus dichos se desprende también que el nivel de afiliaciones constituye una herramienta de evaluación de la dirigencia sobre el desempeño de sus delegados, que visibilizan al sindicato en los lugares de trabajo y son allí los representantes directos de los afiliados. Si una delegación disminuye sus afiliados, la seccional debe resolver ese problema, promoviendo incluso para un próximo ciclo la renovación del cuerpo de delegados; como el mandato de estos cuerpos es de dos años, cada seccional puede seguir de cerca la marcha de sus filiales y reaccionar rápido si hay este tipo de dificultades. Por lo demás, UPCN se presenta a sus afiliados como un gestor de sus pedidos, no los involucra en su tramitación e, incluso, trata de anticiparse para confirmar su eficacia. He allí el artificio de la representación gremial para UPCN: la autorización que el afiliado le otorga con su membresía y voto al sindicato para la resolución de sus demandas; en consecuencia, la adhesión del afiliado se renueva en la medida

que aquellas se consigan. En el marco de las reformas, las cuestiones laborales y salariales figuraban en primer orden, pero también otros servicios que contribuyeron a sofisticar la *performance* asistencial del sindicato. Aprovechando las oportunidades especiales que el gobierno ofreció a algunos sindicatos para expandirse a nuevos negocios, UPCN se contó entre quienes orientaron una cuota importante de su artillería gremial hacia los servicios sociales. Por ejemplo, incentivó la profesionalización de sus afiliados en congruencia con las obligaciones que imponía el SINAPA. La formación de los empleados públicos era un requisito indispensable de su progreso laboral y el sindicato podía facilitarles ese trámite, generando las condiciones para su realización y estimulando a sus adherentes para que las aprovecharan. De allí la oferta sucesiva de cursos de capacitación que coordinó con la Secretaría de la Función Pública, o la promoción de estudios terciarios y hasta universitarios ligados a las asignaturas de la administración pública en convenios con universidades públicas y privadas, que incrementaron los balances contables y las cotizaciones del sindicato.

Con las reformas de mercado, UPCN estilizó su accionar gremial y reacomodó sus preferencias, que hasta fines de los ochenta había circunscrito a lograr un trato privilegiado para negociar salarios y condiciones laborales más generales. Las ventajas que se le ofrecieron en los noventa para institucionalizar su poderío lo llevaron a modular su comportamiento, profundizando su cara más conciliadora y en sintonía con los propósitos transformadores del gobierno para el sector. Al tiempo que aseguraba la estabilidad laboral de su tropa, avanzó en la sofisticación de sus prioridades organizativas con vistas a modificar, a través de sus miembros, el perfil del empleado público. Buscó reconocerse retrospectivamente en la imagen de los agentes calificados del servicio civil de las primeras décadas del siglo xx para proyectarla, desde el sindicato, al conjunto de los empleados estatales que formaban parte del cambio o, por lo menos, de aquellos que quisieran contarse entre sus integrantes. Si las reformas estructurales postulaban una renovación de las prácticas y atribuciones estatales, UPCN hizo suyo ese precepto para acompañar la iniciativa y potenciarlo dentro de sus filas. De este modo, el desafío fue traducido, también, como la ocasión para jerarquizar al empleado público. Ante un universo laboral amenazado por los despidos e insuficientemente calificado, UPCN se convirtió en difusor de la reforma y sumó voluntades al proceso en marcha, proveyendo una suerte de identidad profesional y generando propuestas para que esa población no vegetara en las oficinas y peligrara su estabilidad. Hizo propio el léxico de los programas de modernización estatal y tomó como laboratorio del cambio a su propia gente para ir después a la conquista del resto.

El comportamiento de UPCN, propio de un *sindicato profesional-asociativo*, ha sido cuestionado desde ATE, cuyos dirigentes consideran su accionar como la antesala de una actitud de colaboracionismo y entrega de sus trabajadores. En tanto, Rodríguez distingue:

Hay una mezcla de términos: una cosa es negociación y otra cosa es entrega de los compañeros. Nosotros no entregamos a nadie, nosotros veíamos que la reforma del Estado era una determinación del gobierno, que había legítimamente ganado por las urnas, y verdaderamente nosotros preferimos participar en lo que estaba a nuestro alcance de esa reforma para, justamente, fortalecer los aspectos positivos que tenía la reforma, porque allí se elaboró lo que es hoy el SINAPA, el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, donde tuvimos participación y nos fue verdaderamente bien, o sea la carrera [administrativa], y atenuar los posibles aspectos negativos, sobre todo en la primera parte de la reforma, donde indudable-

mente la determinación del gobierno era racionalizar [...] Nosotros atenúamos sobremanera nuestra participación en la negociación en ese momento con el gobierno... y además, como decimos, obtuvimos elementos positivos como fue la instalación de la carrera. (Entrevista del autor a Andrés Rodríguez).

Aunque UPCN no ha circunscrito su predisposición a formar acuerdos con el gobierno al período de la modernización estatal, la amplificó durante esos años, dado el impacto que provocó en su ámbito de actuación y los privilegios que percibió. Esto le exigió a su conducción mayor habilidad para obtener concesiones que preservasen su poder organizativo y favorecieran a sus adherentes.

ATE: elementos de un sindicato de clase

A partir de 1984, ATE dio forma paulatina a un proyecto político-gremial opuesto al del sindicato burocratizado que fortalece su aparato reivindicativo. Postuló al sindicato como instrumento de transformación de la sociedad y alentó la participación de los trabajadores para alcanzar esa meta. Sobre los pilares de autonomía sindical, descentralización organizativa y democratización de sus diferentes estratos jerárquicos, la impronta participativa de ATE adquirió distintos colores partidarios y su representación peronista se pobló además de adeptos a los partidos radical, intransigente, comunista y de otras agrupaciones de izquierda. El ingreso de una militancia ideológicamente variada le inyectó al sindicato el ánimo combativo que su joven dirigencia estimulaba pero, para explotarlo, requirió un funcionamiento más horizontal que posibilitara la expresión de estas diferentes voces.

Estimuló una dinámica interna de carácter colegiado que se afianzó con las reformas. Los consejos directivos provinciales y de las ramas corporizaron esa identidad de "lucha" del sindicato para "resistir" al cambio neoliberal, "discutir" estrategias, "defender" las fuentes de trabajo, o "proponer" políticas alternativas. Para resistir al ajuste estructural, ATE apeló al involucramiento indiscriminado de los trabajadores, afiliados y no afiliados. Halló en el cuadro del ajuste el espacio apropiado para cultivar la práctica asamblearia, sobre todo porque la amenaza cierta sobre las fuentes de trabajo contribuía a (o por lo menos aumentaba la probabilidad de) un mayor involucramiento de los potenciales afectados.

Como contracara, esto volvió más laborioso el ejercicio de la representación en el sindicato, que ATE comprende bajo la ficción de un mandato imperativo por el cual quienes tienen funciones de esa naturaleza en el sindicato vendrían a reflejar, sin distorsiones, la voluntad del conjunto que no puede estar presente en la mesa negociadora. Pero esta escenificación entorpece otros aspectos de la práctica gremial, como los mecanismos deliberativos y decisorios. Si los representantes no son autorizados a explorar con su contraparte laboral alternativas al mandato surgido de la voluntad general del sindicato, las tensiones propias del vínculo representativo se potencian y hasta pueden, incluso, anularlo. Es frecuente en ATE que los miembros designados para dirimir compulsas aplacen los acuerdos hasta tanto los convalide la asamblea que, previamente, los ha facultado para zanjar aquellas disputas. Esta dinámica, que podía rendir en largas jornadas de lucha frente a oficinas en liquidación, ha sido menos exitosa en otras batallas, como por ejemplo en la comisión redactora del primer convenio colectivo de los empleados públicos. Las asignaturas que componían ese texto tomaban forma en la discusión entre los emisarios de ATE, UPCN y del gobierno. Pero al momento de plasmarlas en el cuerpo del convenio, los

membros de ATE diferían su decisión a la asamblea del sindicato para que diera su conformidad.

Asimismo, el fomento a la participación de sus miembros contrasta con el modo que profesa UPCN. En un documento preparado para publicitar la campaña de afiliación de 1995-1996, la conducción de ATE arengaba a los potenciales asociados:

Efectivamente, para el sindicalismo empresario los afiliados son clientes que pagan. Los afiliados no son parte, como en ATE: están afuera. Van al sindicato como quien va a un negocio y el sindicato los recibe, circunstancialmente, para luego mandarlos a su casa. [...]

Si queremos defender la participación consciente y responsable de los compañeros en la construcción de una alternativa debemos asumir que no afiliarnos es limitar esa participación. El trabajador que 'acompaña' –va a las asambleas, se moviliza, se informa– pero no está afiliado, es un trabajador al que se le está coartando la posibilidad de ser protagonista. No puede, por ejemplo, ser delegado o participar en plenarios que excedan su lugar de trabajo. No puede elegir más allá de la junta interna. No puede hacer valer su apoyo ni cuestionar o refutar políticas globales del gremio que involucren a su sector de trabajo ("Soy de ATE", 1995: 14, 17).

Al margen de la probabilidad efectiva de tal protagonismo, importa subrayar que ATE no convocaba a sus futuros miembros asegurándoles que estarían cubiertos de la amenaza neoliberal porque el sindicato se ocuparía de sortear los riesgos. Por el contrario, los llamaba a sumarse a la lucha para resistir unas reformas que se consideraban perjudiciales para los estatales en particular, y para la sociedad en general, inscribiendo lo gremial en una visión política global del país.

Junto a esa condena política y moral por los efectos de la liberalización económica, ATE levantó también una bandera de ética gremial para distinguirse de UPCN. Sobre esto, tempranamente sostuvieron Martuccelli y Svampa (1997: 291-93) que ATE corría "el peligro del desliz ético", arriesgando su desempeño sindical a expensas de unos principios forjadores de su ética militante. Fue recurrente ese riesgo en aquellos años debido a que la modernización encarada por el gobierno en las oficinas públicas contaba con el apoyo de UPCN y, en consecuencia, las medidas se implementaban. Frente a esa circunstancia, ATE las impugnaba erigiéndose como único portavoz de las demandas de los trabajadores y subrayando que no negociaba arreglos preferenciales a espaldas de sus afiliados. Pero aquellas iniciativas institucionalizaban cambios sobre los empleados, que incluían por supuesto a los afiliados de ATE, y obligaban al sindicato a responder con algo más que un cuestionamiento basado en las convicciones acerca del logro de nuevas conquistas. Un modo de resolverlo fue desdoblado en etapas su accionar: primero, rechazaba las medidas instrumentadas por el gobierno y UPCN; luego, cuando ya habían cobrado realidad institucional, exigía su incorporación para subsanar los perjuicios que provocaban en los trabajadores y que solo ATE podría corregir²². Paradójicamente, los mismos principios éticos eran levantados para defender las dos caras de su conducta: de un lado, ATE enfrentado a esos arreglos institucionales; del otro, ATE integrado a ellos. Estos avatares muestran las dificultades que afronta un sindicato con aspiraciones de transformación social en un marco de rivalidad con otro sindicato sin dichas aspiraciones. Precisamente,

²² Un ejemplo de estas marchas y contramarchas fue en relación con la adecuación de ATE al SINAPA.

porque está dividida la representación gremial es que debe maniobrar su intransigencia –porque no puede darse el lujo de ignorar los cambios introducidos por su interlocutor laboral– sin que esto desplace sus metas más ambiciosas y de largo plazo.

Aun con estos obstáculos, ATE ha ensanchado sus fronteras en la administración pública desarrollándose en los términos de un *sindicato de clase*. Profundizó su cara más beligerante y salió a defender los derechos laborales de importantes contingentes de trabajadores que peligraban por la política neoliberal. Se alió a otros sindicatos públicos y organizaciones sociales para constituir una central obrera alternativa, la CTA, que replanteó la naturaleza de la acción sindical al intentar organizar a las nuevas realidades del trabajo que la CGT no contemplaba y abarcar por fuera del mercado laboral a diversos grupos afectados. Restringiéndonos a ATE, la CTA le permitió innovar en su propio ámbito. Frente a las prácticas convencionales de UPCN, canalizó en la fundación de una central alternativa la necesidad de franquear el muro organizativo levantado por su rival en las oficinas del Poder Ejecutivo Nacional, que lo colocaban en un seguro segundo plano. Esta propuesta innovadora requería mayor plasticidad interna para coordinar eficazmente una acción conjunta de procedencias sociales y organizativas diferentes, y los propósitos democratizadores de ATE se expandieron a la central a través del liderazgo de De Gennaro, quien dirigió simultáneamente a ATE y a la CTA por varios años. De allí que, en paralelo, se rechazó la reforma administrativa y el programa de las transformaciones estructurales, de modo que las reivindicaciones de su sector se amalgamaron a las demandas del conjunto de los trabajadores. Esta operación requirió la pericia de su jefatura para conservar la compañía de una tropa amplia y heterogénea.

Conclusión

Este artículo analiza las reacciones sindicales a las reformas de mercado a partir de las concepciones de sindicalismo. Se trata de una perspectiva complementaria de la predominante en las investigaciones sobre la temática, que no restringe el análisis del comportamiento sindical a la dimensión utilitaria para evaluar las diferencias sobre cómo gestionan sus reivindicaciones y responden a una iniciativa común de cambio. Al examinar las respuestas de ATE y UPCN a través de la tipología de un *sindicato de clase* y de un *sindicato profesional-asociativo*, propongo una perspectiva que acentúa las distintas formas en que los sindicatos conciben a su organización y se proyectan socialmente, con objetivos organizacionales diferentes y, en consecuencia, con estrategias diferentes para conseguirlos. Desde este ángulo, las reacciones divergentes dependen más de estos patrones opuestos que de la obtención (o no) de concesiones institucionales y económicas, pudiendo sortear el sendero más estrecho de una evaluación que sólo distingue entre sindicatos beneficiados o perjudicados para concentrarse luego a examinar el potencial adquirido por los primeros en su adaptación al nuevo escenario económico.

A través del ángulo del *sindicato profesional-asociativo*, el fortalecimiento e influencia adquiridos por UPCN en la administración pública permite ir más allá de la visión utilitarista que lo muestra como resultado de su capacidad para conseguir beneficios. Es probable que sindicatos como este quisieran estar sentados en la mesa de las decisiones sobre la racionalización del personal (SINAPA), pero no lo era tanto que luego ese sindicato creara las condiciones para profesionalizar las capacidades y atributos de

sus afiliados, y de los empleados públicos en su conjunto, en procura del mejoramiento de sus carreras administrativas. Como vimos, a instancias de estos negocios UPCN acrecentó sus arcas, pero eso no se desprende automáticamente del hecho de haber sido beneficiados por su adaptación. En correspondencia, el desenvolvimiento de ATE a través del *sindicato de clase* se desmarca de la visión utilitarista que lo identifica con aquellos actores sin más opción que la protesta por su exclusión en el reparto de beneficios. Como también vimos, no fueron esas las prioridades de ATE; tampoco su acción fue la movilización sin más. Movilizarse en contra de las reformas para defender fuentes de trabajo ha sido una conducta afín a cualquier sindicato, del tipo que fuere. Pero ese panorama cambia si, además, la movilización traspasa las fronteras del propio sector para organizar el conflicto social mediante la fundación de una central sindical alternativa, contribuir con propuestas innovadoras de política pública a gestar un modelo social diferente, e intervenir en los problemas públicos no desde adentro sino desde afuera del Estado, orientado al horizonte de una sociedad más democrática. Todo esto, que llevó adelante ATE con la CTA, es algo que otros sindicatos movilizados por entonces no hicieron, como los del sector del transporte de cargas y de pasajeros, enrolados en el Movimiento de los Trabajadores Argentinos (MTA).

Ahora bien, dado que las políticas neoliberales han sido cuestionadas y revisadas durante la década de 2000, cabe preguntarse por el modo en que estos sindicatos encararon el nuevo cambio. En líneas generales, las arenas de construcción más convencionales en que se mueve UPCN le permiten maniobrar el alcance de sus reivindicaciones sin arriesgar la impronta de sus conquistas; en cambio, el planteo más comprehensivo de ATE vuelve más compleja su tarea porque debe contemporizar sus metas transformadoras y a largo plazo con aquellas estrictamente sectoriales, donde UPCN administra la agenda. En tiempos de bonanza económica como el que sucedió al colapso de 2001, UPCN avanzó firme hacia la profundización de lo obtenido en los noventa. A partir de 2005, con la puesta en vigencia del convenio colectivo promulgado en 1999, lidera las negociaciones anuales del sector y la elaboración de convenios sectoriales; asimismo, ha intervenido en sucesivas modificaciones del SINAPA, y ha incrementado su patrimonio adquiriendo inmuebles donde despliega la amplia cobertura de su red de servicios de salud. ATE, en tanto, debió revisar algunas metas y se incorporó al convenio colectivo en 2004, logrando cambiar algunas cláusulas, y modificó decisivamente su situación financiera, pues pasó a percibir el aporte solidario mensual que hasta entonces solo absorbía UPCN. Es signatario también del Segundo Convenio de Trabajo (Decreto 214) de 2006 y ha suscripto varios convenios sectoriales, pero como difiere en los criterios con que UPCN sopesa la pulseada salarial, ATE ha mantenido la práctica ya señalada de retirarse de algunas negociaciones, firmar acuerdos en disidencia o en forma diferida, e incluso ha denunciado arreglos espurios de su rival con el gobierno por favorecer a su tropa o al margen de los ámbitos institucionales donde deben discutirse. Su movilización se ha profundizado en el distrito de la Capital Federal, donde las demandas de los empleados municipales corren parejas con las de otros colectivos sociales desprotegidos, y en grandes núcleos provinciales. Sus dificultades no se han visto en este plano sino más bien en el del encuadramiento político, explicitado en la fractura de la CTA.

Inspeccionar los claroscuros de proyectos ambiciosos de cambio subalterno como el que alguna vez soñaron los fundadores de la CTA es una interesante posta para entregarle a futuros estudios movidos a indagar la cuestión sindical desde el enfoque de las concepciones de sindicalismo.

ANEXO

Conquistas de ATE en la década de 1990 en cuatro seccionales, recogidas de las Memorias de ATE, de ATE-Capital Federal y ATE-Santa Fe. Se consignan el año, la seccional, el sector y la conquista.

1992

- Buenos Aires. Salud. Paralización de la transferencia al gobierno provincial del Hospital Posadas (Ramos Mejía) y del Instituto de Rehabilitación del Sur (Mar del Plata); paralización del cierre del Hospital Paroissien (La Matanza) y de la privatización del Hospital Materno Infantil (Mar del Plata).

- Buenos Aires. Educación. Titularización de 5842 auxiliares.

- Buenos Aires. Producción para la Defensa. Reincorporación de despedidos del Astillero Río Santiago; pago de salarios atrasados y aumentos para el conjunto de los trabajadores del astillero.

- Neuquén. Salud y Educación. Titularización de 3400 auxiliares y aumento salarial.

- Neuquén. Organización. Integración de la Comisión de Reformulación del Estado que aceleró la sanción de la negociación colectiva para los empleados públicos de la provincia.

- Santa Fe. Salud. Pase a planta permanente del personal de refuerzo y emergencia. Participación en la elaboración del proyecto de ley de profesionalización de enfermeros auxiliares y empíricos, cuya aprobación estableció condiciones para resolver el déficit de esos recursos humanos. Impidió la privatización de la obra social de los empleados públicos provinciales (IAPOS).

-Santa Fe. Educación. Participación en la Comisión de Transferencia de las escuelas nacionales; afiliación de ese personal en varias localidades de la provincia

1994

- Santa Fe. Fabricaciones Militares. Aumento salarial en la fábrica de la localidad Fray Luis Beltrán y cancelación de pagos atrasados en la fábrica de la localidad Domingo Matheu.

1995

- Buenos Aires. Producción para la Defensa. Reincorporación de 13 trabajadores despedidos y 200 cesanteados en el Astillero Río Santiago.

1996

- Capital Federal. Salud. Se impidió el recorte presupuestario (y amenazas de despidos) en el Centro Nacional de Reeducación Social (CENARESO).

-Neuquén. Impidió la privatización de los servicios de agua y saneamiento, energía, termas y vialidad. Recuperación del 40 % de la bonificación salarial por zona desfavorable.

1997

- Capital Federal. Municipales. Reincorporación de trabajadores despedidos del Instituto Malbrán, luego de 202 días de paro y de 184 de permanencia en el edificio.

- Capital Federal. Organización. Afiliación de trabajadores de Salud, Educación, Cultura y Acción Social del Gobierno de la Ciudad.
- Neuquén. Organización. Incremento de 30 % (1779) de afiliados.
- Santa Fe. Salud. Pase a planta permanente del personal de emergencia del Ministerio de Salud y del personal de la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria.

1998

- Buenos Aires. Salud. Reapertura del ex Hospital Naval (Ensenada) y reingreso de trabajadores a la planta permanente del estado provincial. Prestación de cursos de reconversión de Empíricos de Enfermería y de capacitación de auxiliares de laboratorio del Sistema de Atención Médica Organizada (SAMO) a cargo del estado provincial.
- Capital Federal. Municipales. Se impidió la privatización de los sectores periféricos de los hospitales municipales, y se impidió el traslado a zonas periféricas de los hospitales neuropsiquiátricos: Borda, Moyano, Infante-Juvenil y Talleres Protegidos.
- Capital Federal. Acción Social. Reintegros por jardín maternal y colonia de vacaciones, y cobro de tickets de empleados con licencia en la Secretaría de Desarrollo Social.
- Capital Federal. Acción Social. Aumento salarial, reincorporación de cesanteados y suspensión de recortes en la planta de becarios del Consejo del Menor y la Familia.
- Santa Fe. Administrativos. Aumento salarial de 50 pesos (suma fija no remunerativa), luego de seis años de congelamiento.

1999

- Buenos Aires. Legislación. Aprobación por la Cámara de Diputados de la provincia del proyecto de Convenio Colectivo de Trabajo del que participó ATE. Representantes del sindicato promovieron el nuevo mecanismo de negociaciones para aplicarse a los empleados de la administración central, de los poderes Legislativo y Judicial, la obra social IOMA y el Instituto de Previsión Social.
- Buenos Aires. Administración central provincial. Pase a planta permanente de trabajadores de empleados que por años habían trabajado bajo contratación irregular.
- Buenos Aires. Educación. Incorporación de auxiliares de la Educación para escuelas de la provincia.
- Buenos Aires. Organización. Incremento de afiliaciones en IOMA, Consejo de la Familia, Ministerio de Seguridad, Ministerio de la Producción, y en el nivel municipal. Creación de nuevas seccionales: Villa Gesell, Cañuelas-Lobos, San Miguel del Monte y Las Heras.
- Capital Federal. Organización. Incorporación de sectores en la órbita municipal (Teatro Colón, Museo de Arte Español Enrique Larreta y Museo de Arte Hispanoamericano Isaac Fernández Blanco, Reserva Ecológica Costanera Sur) y nacional (Defensoría del Pueblo, Jefatura de Gabinete, Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual (INACyM).
- Neuquén. Fallo judicial a favor de los dirigentes y militantes de ATE-Neuquén acusados por el gobierno provincial por las protestas y conflictos realizados. La denuncia "carece de elementos necesarios" para sustentar la acusación; entre los acusados figuraban el secretario general de ATE y CTA Neuquén, Julio Fuentes; el secretario adjunto y dos miembros más del consejo directivo provincial; el secretario general de la seccional Cutral-Co y delegados de Obras Públicas.

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO MUNDIAL (1992). *Estudios para el diseño de políticas públicas*, Tomo 2. Buenos Aires: BIRF, PNUD, Gobierno Argentino.
- DIANA MENÉNDEZ, Nicolás (2005). "ATE y UPCN: dos concepciones en pugna sobre la representación sindical de los trabajadores estatales", en Fernández, Arturo (Comp.), *Estado y relaciones laborales: transformaciones y perspectivas*. Buenos Aires: Prometeo.
- DIANA MENÉNDEZ, Nicolás (2008). "La trama compleja de la acción sindical: los casos de ATE y UPCN", en *Trabajo y sociedad*, vol. IX, n° 10, otoño, Santiago del Estero.
- DOMENICONI, Héctor (1997). "La reforma del estado en Argentina. Primera parte –1989/1991– y Segunda parte –1996–", en *Anales 5, La reforma del Estado. Actualidad y escenarios futuros*, I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Caracas.
- DUHALDE, Santiago (2009). "La respuesta de los sindicatos estatales al neoliberalismo en Argentina (1989-1995)", en *Trabajo y sociedad*, vol. XII, n° 13, primavera, Santiago del Estero.
- ETCHEMENDY, Sebastián (2001). "Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica", *Desarrollo Económico*, vol. 40, N° 160, pp. 675-706.
- ETCHEMENDY, Sebastián (2013). "La 'doble alianza' gobierno-sindicatos en el kirchnerismo (2003-2012): orígenes, evidencia y perspectivas", en Carlos H. Acuña (Comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 291-324.
- FRIEDLAND, Roger y ALFORD, Robert R. (1999). "Introduciendo de Nuevo a la sociedad: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales", en Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio (Comps.) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, pp. 294-329.
- GAUDIO, Ricardo y THOMPSON, Andrés (1990). *Sindicalismo peronista/gobierno radical. Los años de Alfonsín*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert y Folios.
- GIBSON, Edward y CALVO, Ernesto (2001). "Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina", en Calvo, Ernesto y Juan Manuel Abal Medina (h), *El federalismo electoral argentino*. Buenos Aires: Eudeba.
- GIDDENS, Anthony (1982). *Profiles and critics in social theory*. Los Angeles: University of California Press.
- GIDDENS, Anthony (1995). *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu.
- MARCH, James G. y OLSEN, Johan P. (1999). *El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- MARTUCCELLI, Danilo y SVAMPA, Maristella (1997). *La plaza vacía. Las transformaciones del peronismo*. Losada: Buenos Aires.
- MURILLO, María Victoria (1997). "La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem", *Desarrollo Económico*, vol. 37, N° 147, octubre-diciembre.
- MURILLO, María Victoria (2005). *Sindicalismo, coaliciones partidarias y reformas de mercado en América Latina*. Madrid: Siglo XXI.
- MURILLO, María Victoria (2010). "¿Las corporaciones o los votos?", en Roberto Gargarella, M. Victoria Murillo y Mario Pecheny (Comps.), *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 139-159.
- ORLANSKY, Dora (1996). "Reforma del estado, reestructuración laboral y reconversión sindical en el sector público", *Aportes*, Año 3, n° 6, Buenos Aires.
- PIZZORNO, Alessandro (1980). *I soggetti del pluralismo. Classi Partiti Sindacati*. Bologna: Il Mulino.
- SENÉN GONZÁLEZ, Santiago (1989). "Entidades sindicales que agrupan a los docentes y trabajadores de la Administración Pública", Secretaría de la Función Pública, Programa de Gestión para el Sector Público Argentino, Informe final, Buenos Aires.

RESUMEN

Se ha sostenido a menudo que las reacciones sindicales de colaboración o resistencia a las reformas neoliberales implementadas en América Latina entre los ochenta y noventa han dependido de la capacidad de los sindicatos para obtener concesiones institucionales y económicas. De allí el resultado entre sindicatos beneficiados o perjudicados por el cambio. Estas investigaciones centran el análisis de las interacciones entre sindicatos y gobiernos en la dimensión utilitaria de la racionalidad obrera y conciben a estas organizaciones sólo como agencias movidas por la maximización de recursos. Por el contrario, este artículo busca aportar a la comprensión de las

diferentes reacciones sindicales desde la noción de concepciones de sindicalismo: existe una concepción de sindicato profesional-asociativo, que promueve la acumulación de recursos para convertirlos en bienes y servicios para sus afiliados, y una concepción de sindicato de clase, que busca metas organizativas de carácter político, en relación con una visión global de la sociedad. Para dar cuenta de ellas, se examinan las respuestas de colaboración y oposición al cambio que en la Argentina de los años noventa desplegaron los sindicatos principales de la administración pública: la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) y la Asociación Trabajadores del Estado (ATE).

SUMMARY

It has often been argued that the collaboration or resistance of trade unions in response to the neoliberal reforms implemented during the 80s and 90s in Latin America was determined by union capacity to obtain institutional and economic concessions. This capacity would accordingly explain which unions benefited and which suffered from the policy changes. That research focuses analysis of the interaction between unions and governments on the utilitarian dimension of worker reasoning and conceives of unions as agencies solely motivated by the desire to maximize resources. This article, on the contrary, attempts to contribute to the understanding of the unions'

different reactions in terms of differing conceptions of trade unionism: on one side the conception of a professional-associative union involving the accumulation of resources to be converted into goods and services for its affiliates and, on another side, a conception of class union, which pursues political organizational objectives related to the global vision of society. To test this hypothesis, the collaborative and oppositional reactions to neoliberal policy changes during the 90s in Argentina by the primary public administration unions, the National Union of Civil Personnel (UPCN) and the Association of State Workers (ATE), will be examined in detail.

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

ARMELINO, Martín.

"Reformas de mercado y reacciones sindicales en Argentina. Una revisión desde la experiencia de los trabajadores públicos". *DESARROLLO ECONÓMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 55, N° 216, setiembre-diciembre 2015 (pp. [271-304](#)).

Palabras clave: <Reformas de mercado> <Sindicatos> <Argentina> <UPCN> <ATE>.

Keywords: <Market-oriented reforms> <Trade unions> <Argentina> <UPCN> <ATE>.