

Introducción²

El presente trabajo se enmarca en un proceso de investigación que venimos desarrollando desde hace tres años en torno a la representación sindical en el Estado, a partir de los casos de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN), los dos sindicatos estatales con ámbito nacional. Nuestra intención aquí es presentar algunas reflexiones en torno a lo que consideramos un aspecto nodal de las relaciones laborales al interior del Estado: la centralidad de la dimensión política.

A nuestro entender las relaciones laborales en la administración pública contienen una serie de especificidades y son de gran interés para comprender más cabalmente el mundo del trabajo y particularmente del actor sindical. En primer lugar, en virtud del doble y paradójico papel del Estado actuando en tanto empleador y regulador de las relaciones laborales de los empleados públicos. Asimismo adquiere especial gravitación la dinámica de las relaciones entre el Estado empleador y sus trabajadores en el desarrollo de la conflictividad sindical, particularmente, en las últimas dos décadas (Gómez 1996, Orlansky 2001). Finalmente, en este ámbito se configura una excepción a una de las reglas centrales del derecho colectivo en la Argentina, la del monopolio de la representación de los trabajadores por rama de actividad.

Durante los últimos años en el ámbito de la Administración Pública Nacional en Argentina (en adelante: APN), a instancias de las dos reformas de Estado³, se han producido muchas modificaciones que atañen a las relaciones laborales, entre las que podemos destacar:

¹ ndiana@ceil-piette.gov.ar. Lic. en Ciencia Política (UBA), Magister en Ciencias Sociales del Trabajo (UBA), doctorando en Ciencias Sociales (UBA), miembro del área Representación e Identidad del CEIL-PIETTE/Conicet, (0054) 11-4952-7440, Saavedra 15, piso 4º, Ciudad de Buenos Aires (1083).

² Agradezco las enriquecedoras sugerencias de los evaluadores de este artículo.

³ Respecto de las reformas implementadas durante la presidencia de Carlos Menem (1989-1999) pueden diferenciarse dos etapas tanto en términos temporales como por los objetivos que se propusieron. Las primeras reformas provocaron un cambio ostensible del rol del Estado, reduciendo significativamente su injerencia en la esfera económica y social, vía privatización de funciones estatales clave, transferencia de los monopolios públicos a manos privadas, desregulación y descentralización que modificaron sustancialmente las relaciones entre la esfera pública y la privada. Las reformas denominadas de segunda generación tuvieron por objeto la “refuncionalización” del Estado, buscando modificar su fisonomía y comportamiento interno.

despidos masivos, congelamiento de la planta permanente, implementación de modalidades precarias de contratación de trabajadores (muchas de ellas aún vigentes), firma de dos convenios colectivos de trabajo⁴, y un nuevo escalafón para la función pública (SINAPA⁵). Todas ellas constituyen un marco general en que se inscribe el análisis que llevaremos adelante.

El universo al que hemos circunscrito nuestra investigación es el de los organismos centralizados del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación argentino (MT). Asimismo, si bien nos valemos de herramientas cuantitativas, este trabajo se realizó desde un abordaje fundamentalmente cualitativo, en base a entrevistas en profundidad realizadas a trabajadores, delegados y dirigentes sindicales de dicho Ministerio, y a funcionarios de otros organismos públicos.

El empleo público en números

En el presente acápite realizaremos una breve aproximación al marco jurídico vigente para el empleo en la Administración Pública, y repasaremos algunos números sobre empleo público para ubicar el marco general en que se inscribe este trabajo.

El marco legal general de regímenes vigentes en la administración pública está contemplado en la ley marco del empleo público nacional (25.164) y reglamentada por el decreto 1421/2002. En estas dos normas están contemplados los trabajadores de la planta permanente (agentes públicos cabalmente), y los contratados en virtud del decreto 1421/02 quienes constituyen una planta de trabajadores con características “híbridas”, dado que poseen casi todas las mismas prerrogativas que la planta permanente, con excepción de la estabilidad, ya que son contratos con plazo de vencimiento máximo de un año.

Otra forma de vinculación es la que se realiza vía contratación externa (ya sea Programas de Naciones Unidas –PNUD-, Banco Mundial, etc) donde los trabajadores no

⁴ En el año 1999 durante la presidencia de Menem y con la sola signature del sindicato UPCN se firmó el primer convenio colectivo de la Administración Pública Nacional, y en 2005, ya con Néstor Kirchner en el poder, se rubricó el segundo convenio, esta vez refrendado por las dos organizaciones sindicales.

⁵ Sistema Nacional de Profesión Administrativa.

revisten formalmente el carácter de empleados públicos dado que su relación contractual es con organismos externos. Sin embargo, la amplia mayoría de ellos realiza tareas en el mismo puesto de trabajo durante años junto al personal de planta permanente. Tanto es así que en los últimos dos años gran parte de estos contratados han ido pasando al régimen contemplado en el mencionado decreto. También se encuentran los inscriptos bajo decreto el 1184/01 que habilita contratos para tareas concretas y por un tiempo especificado. Estos contratos no reconocen un vínculo de dependencia laboral sino la contratación de un servicio profesional. Durante los últimos años esta modalidad, al igual que la anteriormente mencionada, fue muy utilizada como forma de contratación de trabajadores que realizaban tareas cotidianas a lo largo de muchos años. Algo similar sucedió con los contratos de asistencia técnica que son vinculaciones vía universidades para tareas específicas de carácter técnico y a plazo pero devinieron en otra forma de vincular personal. Finalmente la ley de pasantías educativas habilita la contratación de estudiantes universitarios con fines de formación.

La realidad es que desde el congelamiento de la planta permanente en 1994, los trabajadores que ingresaron a la Administración Pública debieron hacerlo bajo alguno de los regimenes contractuales mencionados, pasando muchos de estos trabajadores de uno a otro tipo de contrato a lo largo de los años. Es necesario destacar que el régimen contemplado en el decreto 1421/02 comenzó a hacerse efectivo de modo significativo entre 2005 y 2006; y que la amplia mayoría de los trabajadores que hoy se rigen por él, vienen de los otros regimenes de contratación. Por tanto y más allá de las falencias que comporta, este régimen constituye un proceso creciente de reconocimiento de vínculos de dependencia laboral.

A continuación presentamos algunos datos sobre la situación actual del empleo público, que nos permiten situar la problemática general. En las estimaciones del cuadro 1 se observa para el año 2007, la distribución del empleo según la pertenencia al sector público o privado y según se encuentren o no registrados los trabajadores. El primer dato de relevancia es que el sector público en la Argentina reúne una quinta parte del total del empleo. Otra característica

ostensible, es que si bien el empleo no registrado del sector privado es sumamente elevado, casi un 48 %, no se puede dejar de destacar como muy significativo el porcentaje de empleo “en negro” del sector público, un 17,4 %.

Cuadro 1: asalariados según registración y ámbito. 1er trimestre 2007.

Tipo de asalariado	Privado	Público	Otros establecimientos	Total
No registrado	4.382.521	416.684	49.834	4.849.758
Registrado	4.765.093	1.983.049	48.398	6.796.540
Total	9.147.613	2.399.733	98.232	11.646.298
% de asalariados en negro	47,9%	17,4%	50,7%	41,6%

Fuente: Informe sobre sector publico IDEF-CTA (elaborados en base a datos del indec, boletín fiscal y Mecon.

Las estimaciones del cuadro 2 nos muestran la distribución del empleo al interior del sector público, discriminado por niveles de gobierno y según la situación contractual. Para el caso del personal no registrado y precario se considera a todos aquellos trabajadores que a pesar de cumplir funciones de la planta permanente no revisten en ella, ya sea porque están contratados (y por tanto se trata de una relación laboral con fecha cierta de finalización) como por no contar con los aportes al sistema de seguridad social. En este cuadro podemos ver que el grueso del empleo público se concentra en el nivel provincial, quintuplicando el nivel nacional. Asimismo es destacable que el empleo no registrado y precario crece a medida que se descende en el nivel de gobierno.

Cuadro 2: empleo público por nivel de gobierno a julio de 2007

	Empleo formal	No registrado y precario	Empleo total
Administración nacional	286.365	31.551	317.916
Provincias	1.297.777	283.674	1.581.451
Municipios	398.907	101.459	500.366
Total	1.983.049	416.684	2.399.733

Fuente: Informe sobre sector publico IDEF-CTA (elaborados en base a datos del indec, boletín fiscal y Mecon.

El cuadro 3 nos muestra la distribución del empleo de las áreas centralizadas del poder ejecutivo nacional. Los datos vertidos corresponden sólo a 3 tipos de vinculaciones, no están contempladas ni las asistencias técnicas, ni los contratos externos, ni las pasantías, dado que esa información no es provista por los organismos oficiales. En este cuadro podemos observar que en el poder ejecutivo hay mayor cantidad de trabajadores contratados que en la planta permanente, los que nos habla del proceso de deterioro del empleo en este ámbito. Podemos

destacar en particular que en el Ministerio de Trabajo los trabajadores no estables duplican la cantidad de estables, y en el Ministerio de Desarrollo social los decuplican.

Cuadro 3: empleo publico por áreas centralizadas del poder ejecutivo.

	Contratos decreto 1184/01 (1)	Contratos decreto 1421/02 (1)	Planta Permanente (2)
Presidencia	138	1021	1956
Jefatura de gabinete	248	792	666
M. Defensa	31	100	523
M. de Desarrollo Social	237	3880	330
M. de Economía	745	1964	3018
M. de Educación	543	639	732
M. de Justicia	57	9	1207
M. de Planificación	387	29	930
M. de R. Exteriores	53	596	552
M. de Salud	339	662	1651
M. de Trabajo	93	1868	968
M. del Interior	362	550	668

Fuente: elaboración propia en base a datos de la subsecretaría de la gestión pública. (1) datos a enero 2008. (2) datos a enero 2006.

Finalmente, las estimaciones que presentamos en el cuadro 4 nos muestran la distribución de trabajadores bajo los distintos regímenes en el organismo que específicamente hemos analizado. Las fuentes son variadas en virtud de la escasez de información oficial sobre tipos de vinculación, por lo que debimos complementarlas con datos propios recabados en nuestra investigación a partir de cruzar información brindada por distintos actores. Aquí podemos observar que sumando el resto de las categorías de contratos no contempladas en el cuadro anterior la diferencia entre trabajadores contratados y estables se amplía ostensiblemente conformando una relación de 3 a 1.

Cuadro 4: Ministerio de Trabajo, áreas centralizadas de todo el país.

Planta permanente (1)	968
Contratado decreto 1421 (1)	1868
Régimen de pasantías educativas (2)	18
Contratados decreto 1184 (1)	96
Contratado financiamiento externo (PNUD y otros) (2)	455
Contrato de Asistencia Técnica (2)	70
Total	3475

Fuentes: (1) Subsecretaría de la gestión pública, y (2) estimaciones en base a datos propios. Salvo los datos de la planta permanente que corresponden a 2006, el resto corresponden todos a 2007.

En el próximo apartado daremos cuenta de algunos de los debates jurídicos que se desarrollaron en torno a la “adaptación” de las relaciones laborales en el ámbito de la APN, y de la vigencia de viejas posturas.

Carácter de la relación de empleo en la administración pública

El plano jurídico ha sido el ámbito dominante de discusión en torno a la relación de empleo público. Dos son las corrientes que han debatido históricamente sobre la naturaleza jurídica de la relación establecida entre la Administración Pública y sus empleados. Iniciada en el siglo XIX, esta polémica aún se encuentra vigente, aunque haya cambiado la relación de fuerzas entre estas posiciones. La primera de estas corrientes es la denominada “teoría de la relación unilateral”, la cual sostiene que es la voluntad exclusiva de la administración la que hace nacer la relación jurídica entre ésta y el funcionario. Esto implica la imposibilidad de acuerdo contractual debido a la desigual posición jurídica de las voluntades en juego: voluntad pública- voluntad privada. A esta teoría se le opuso la “tesis contractualista” que asevera que la existencia de un interés individual reconocido, aunque sea implícitamente por el ordenamiento jurídico, es la base del derecho subjetivo⁶. En consecuencia, la defensa de los intereses económicos o profesionales, -condiciones laborales en general- del empleado público puede ser perfectamente admitida como constituyente de un derecho subjetivo (Rial, 2001).

Durante muchos años la perspectiva administrativista resultó ampliamente dominante. Sin embargo, el proceso de “transferencia” del cuerpo de disposiciones desde el sector privado hacia el sector público se ha ido operando lentamente desde los años 70 en América latina. Esta transferencia fue bastante más sencilla en relación a las normas que rigen las relaciones individuales, que las que regulan el derecho colectivo. Esto es coherente con la creencia de la corriente unilateral o administrativa que sostenía que algunas disposiciones, fundamentalmente las consagradas en los derechos de sindicalización, negociación y huelga, eran incompatibles con los principios de jerarquía, lealtad, fijación unilateral de las

⁶ Por derecho subjetivo se entiende a la facultad que el ordenamiento jurídico (Derecho Objetivo) le reconoce a un individuo o a las personas, para que exijan de otro un comportamiento determinado, o una abstención, que se constituye para estos en un deber jurídico u obligación. Es decir, es la situación de poder concreto otorgada por el ordenamiento jurídico a un sujeto para hacer respetar o satisfacer sus intereses.

condiciones de empleo y continuidad de servicios que supone la función pública (Córdoba, 1980)⁷.

Ahora bien, pese a estas corrientes unilateralistas, que predominaron durante varias décadas, los hechos fueron haciendo evidente – particularmente a partir de los años 70- la necesidad de reestructurar las relaciones laborales en el ámbito estatal. En efecto, el deterioro de las condiciones de trabajo y de vida, ha impactado fuertemente en la reacción de los trabajadores del Estado. Particularmente en Argentina, las condiciones salariales de este sector se vieron deterioradas durante las décadas del 80 y 90, lo que redundó en una creciente movilización gremial de estos sectores, desplazando en términos relativos la centralidad de la movilización de los sectores industriales (Bonanotte, 1994, Orlansky, 2001 y Gómez, 1996).

Respecto del estado actual de la situación en torno a la relación de empleo público en la Argentina, es muy gráfico el extracto de una entrevista -que reproducimos a continuación- realizada a un alto funcionario de la APN. Allí se expresan algunas de las tensiones (nunca resueltas) que venimos marcando:

“...lo que pasa es que la paritaria en el Estado es distinta entendés, porque el Estado es un Estado, entonces el Estado sigue teniendo supremacía, facultades..., la misma ley dice que hay facultades que no se negocian, lo que pasa es que no las define, entonces es un quilombo total, porque dice: la facultad de dirección, la facultad de organización y el principio de idoneidad para entrar a la función pública. Entonces de acuerdo a cómo cada uno lo interpreta esto es o no es facultad de dirección. Por supuesto, los gremios avanzan sobre todo lo que pueden, ellos quisieran arrogarse todo: la estructura, el presupuesto., y nosotros ,en las discusiones internas que es donde mas nos matamos, y bueno algunos., para algunos todo es facultad de organización, de dirección y principio de idoneidad ...(...) Porque acá., por ejemplo acá., alguna gente no, pero en general se

⁷ En la Argentina, a diferencia de otros países del continente americano, la sindicalización del sector público es un derecho reconocido casi desde principios del siglo XX. De hecho, ATE data de 1925, y UPCN fue fundada en 1948, a partir de un gremio que existía también desde la década del 20: la Liga de Empleados Públicos. En lo referente al derecho de huelga, al menos en la administración pública que no es considerada como un servicio esencial en la legislación argentina, no está sometida a un régimen especial, si bien el convenio colectivo vigente prevé diversos mecanismos para “la solución de los conflictos colectivos laborales” entre ellos: la autocomposición del conflicto en el seno de la Comisión permanente de aplicación y relaciones laborales (COPAR), la mediación y el arbitraje.

ha visto muy mal la negociación colectiva, porque atenta contra nuestras facultades, contra nuestras competencias". (Funcionario responsable de las negociaciones con los sindicatos).

El citado párrafo evidencia cómo las discusiones en torno a las potestades del Estado empleador y del carácter de su vinculación con los empleados públicos continúa sin zanjarse fundamentalmente en las concepciones de los funcionarios que a la sazón representan al Estado como parte. Si bien a la fecha, se han firmado en Argentina dos convenios colectivos de la APN, incorporando cada vez más trabajadores en ellos, vemos que ciertas nociones pertenecientes a la corriente unilateralista continúan con fuerte arraigo entre los funcionarios.

Esta tensión, entre el carácter soberano del Estado y su rol como empleador, remite a las concepciones en torno a la naturaleza y al rol del Estado, que subyacen a las interpretaciones sobre la relación de empleo. Algunos autores (Iturraspe, 1984) sostienen que en el fundamento de las visiones unilateralistas se encuentra una mirada mistificada del Estado heredera de las corrientes autoritarias de la doctrina alemana. Otros autores aseveran, sin negar la influencia de concepciones autoritarias, que poseen también en su origen una visión del Estado liberal de derecho, a partir de su imagen de la Administración Pública como una estructura ejecutiva y neutral. De este modo, contra la "patrimonialización" de los cargos propia del Estado absolutista, surgió el principio de igualdad en el acceso y sucesivamente, los de independencia y neutralidad del empleado público, la prevalencia del "intereses general" y la sujeción a la supremacía especial de la administración (Rial, 2001).

Con el incremento del aparato estatal y de sus funciones, y de la "proletarización" de los funcionarios públicos, comenzaron a debilitarse las visiones que anteponían la potestad del Estado de imponer unilateralmente sus condiciones a manos de las interpretaciones más ligadas al derecho laboral que colocan mayor peso en la voluntad contractual de las partes, pasando de este modo de un dominio del derecho administrativo al derecho laboral. En este sentido la tesis contractualista sostiene que entre el Estado y quien le presta un servicio personal, subordinado y remunerado, se genera una relación laboral igual a la que existe en el sector privado, dado que la naturaleza del empleador no justifica la exclusión de este vínculo

de su configuración como tal, aunque sí quepa implementar una regulación especial para determinados casos (Neves Mujica, 2005).

Estas contradicciones que marcamos también tiene su expresión del lado de los trabajadores, entre su carácter de empleados y de funcionarios (no en el sentido de los cargos denominados políticos, sino en el de formar parte del engranaje de la implementación de las políticas públicas), y atraviesa también a los sindicatos. Como un extremo, pero que grafica la complejidad del tema, puede pensarse esa tensión entre quienes son los encargados de representar al Estado como empleador, que muchas veces son personal de planta con varios años en la función pública. En ese sentido, estos funcionarios están atravesados al mismo tiempo por diversas lógicas: la lógica del empleador, la lógica del funcionario, la lógica del trabajador, y podría estarlo –extremando el argumento- desde la del sindicato si fueran afiliados o delegados.

Un espacio singular: las relaciones laborales en el ámbito público.

La ley de contratos de trabajo (20.744) vigente en la Argentina desde 1974, aclara en su artículo dos: “...*Las disposiciones de esta ley no serán aplicables: a) a los dependientes de la administración pública nacional, provincial o municipal, excepto que por acto expreso se lo incluya en la misma o en el régimen de las convenciones colectivas de trabajo; b) a los trabajadores del servicio doméstico; c) a los trabajadores agrarios*”. Lo mismo hace en su artículo 19 el decreto 6582/54 que reglamenta la ley 14250/53 de convenios colectivos, excluyendo en principio al personal ocupado por la administración pública del régimen legal de convenciones colectivas de trabajo.

Queda claro que la especificidad de las relaciones laborales en el ámbito de la administración pública se reconoce al menos en la norma jurídica, al restringirla a un régimen particular de regulación. En el mismo sentido la Constitución Nacional en su artículo 14 *bis* le otorga estabilidad en el empleo a los trabajadores del Estado nacional, a fin de protegerlos de los vaivenes del poder político. Empezamos ya a vislumbrar algunas de las particularidades a

que hemos hecho mención. Como veremos muchas de las características de este ámbito laboral, modifican el escenario donde los actores colectivos deben desenvolverse, así como los recursos con los que pueden contar para llevar a cabo sus propósitos.

Dos lógicas superpuestas: “pluralización” y “publicidad” del conflicto.

Dejando de lado la cuestión presupuestaria, que no abordaremos aquí, queremos si señalar, junto con Moreno (1992), un elemento que hace al aspecto económico. Nos referimos al hecho de que “la relación de subordinación que se configura respecto del Estado, plantea una relación específica que resulta del interés general de la comunidad en esa relación y que surge, entre otras causas, del hecho de que en primera o en última instancia, para el pago de los salarios o remuneraciones de los dependientes de la función pública se afecta, precisamente, recursos de esa comunidad”. En este sentido podemos afirmar que la relación que se establece en este ámbito no implica solamente a empleador y trabajadores, sino que incluye a un tercer agente que está constituido por esa comunidad, aunque en mucho menor medida.

Esta mención nos conduce a reparar en una de las particularidades de la relación “dentro-fuera” que afecta la dinámica laboral de la Administración. En ese sentido, aquí nos encontramos con otra forma de la relación Estado- sociedad. Nos referimos al carácter de “pluralización y publicidad” que interviene en el conflicto laboral en este ámbito. La participación del público en los conflictos (algunos autores lo han denominado rehenes de los conflictos)⁸, es un elemento común al sector terciario de la economía, fundamentalmente los servicios públicos⁹, puesto que como su nombre sugiere, afecta a un número masivo de

⁸ Pipan (1989)

⁹ Un hecho a tener en cuenta respecto de la huelga en los servicios públicos es que en muchos casos son considerados servicios esenciales y por tanto sometidos a regímenes especiales. Para el caso argentino la ley del Régimen Laboral (25.877) establece en su artículo 24: “Cuando por un conflicto de trabajo alguna de las partes decidiera la adopción de medidas legítimas de acción directa que involucren actividades que puedan ser consideradas servicios esenciales, deberá garantizar la prestación de servicios mínimos para evitar su interrupción. Se consideran esenciales los servicios sanitarios y hospitalarios, la producción y distribución de agua potable, energía eléctrica y gas y el control del tráfico aéreo. Una actividad no comprendida en el párrafo anterior podrá ser calificada excepcionalmente como servicio esencial, por una comisión independiente integrada según establezca la reglamentación, previa apertura del procedimiento de conciliación previsto en la legislación, en los siguientes supuestos:

usurarios, con potenciales consecuencias en el desarrollo cotidiano de la economía. El público usuario del servicio, (para el caso de algunos organismos del sector público, o sectores dentro de un organismo), es una variable fundamental en la definición de un conflicto gremial, que opera además como un mecanismo de presión para la resolución del conflicto.

“.. a partir de toda esta movida del paso de una modalidad a otra de contratación, empezaron a prestar mucha más atención al SECLO¹⁰, porque el SECLO, corta el Seclo y se arma un revuelo bárbaro, porque viene mucha gente, aquí hay atención al público, y es mucha gente...Entonces este..., tiene un efecto fenomenal..., repercute viste..., se arma un lio...,se pudre, se pudre viste y se enteran... y entonces con esos efectos que tienen un paro en el Seclo empezaron a prestarnos más atención” (Trabajador del SECLO, MT)

Según sean las características del grupo de usuarios del sector afectado, y la centralidad de la demanda, serán las medidas tomadas por los trabajadores en función de su reivindicación. Lo inobjetable es que la presencia de público, de una manera u otra, interviene a la hora de la definición y puesta en marcha de un conflicto.

“Los paros que se llevaron a cabo en este sector fueron paros activos..., nunca vimos con agrado esto del paro en la casa, sino lo que hacíamos era... que en forma progresiva, se dejaron siempre guardias, o sea, el servicio nunca se interrumpió prácticamente. Lo que fuimos incrementado progresivamente la cantidad de horas en que se veía afectado el servicio. Pero lo hicimos tratando de dejar a salvo inclusive hasta... por ahí las demandas de quiénes utilizan el servicio habitualmente.... La regla era ahí... una hora un día, dos horas al día siguiente...”(...) “y de hecho hasta se logró cierta adhesión en su momento, me acuerdo que una de las formas de difundir esto, de llevar a conocimiento público nuestra situación y los reclamos que estábamos llevando adelante era contarle a la gente (...) y la gente del otro lado apoyaba” (Trabajador del MT).

“Nosotros antes de sumarnos a un paro indefectiblemente pensamos..., pensamos en la gente y muchas veces tratamos de resolvérselo, (...) nosotros tenemos una responsabilidad..., o sea, no podemos hacernos los giles y decir..., no pensar en la gente, pensamos en la gente..., pero también el paro hay que hacerlo”(Trabajador del MT).

a) Cuando por la duración y extensión territorial de la interrupción de la actividad, la ejecución de la medida pudiese poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población.

b) Cuando se tratase de un servicio público de importancia trascendental, conforme los criterios de los organismos de control de la Organización Internacional del Trabajo”.

¹⁰ SECLO: Servicio de conciliación laboral obligatoria. Por esta oficina, deben pasar todos los reclamos laborales individuales en una primera instancia.

Pero además de este carácter público (común a los servicios públicos aunque estén en manos de particulares) encontramos otra forma de intervención de este actor “externo”, que es particular del sector estatal (por oposición al privado), que refiere a la “competencia” de toda la población en la “cosa pública”, una especie de “intervención política” de la comunidad, como mínimo desde su carácter de contribuyente. El ciudadano se siente legitimado para “participar” aunque sea discursivamente, en las cuestiones que atañen a la “propiedad colectiva”. Una suerte de atribución ciudadana que habilita la injerencia de la alteridad en los conflictos al interior de Estado, muy bien ilustrado en la idea de que es el ciudadano quien le paga el salario a los empleados públicos, quienes por tanto deben cumplir su servicio.

Esta participación “ampliada” que mencionamos, no se limita al ciudadano, involucra también a otros actores “interesados” por los más variados motivos. Tal es el caso de los medios de comunicación, que de manera cada vez más influyente, intervienen en las disputas laborales del sector público, también amparados por la legitimidad que les otorga la “publicidad” de la entidad afectada. Ya destacamos que esto no es exclusivo de los conflictos y negociaciones que se producen en el sector estatal, pero en este ámbito adquiere un carácter específico, una variación en su naturaleza, en la medida en que se apela a lo público como legitimante de esa intervención, más allá de otro tipo de argumentos a los que pueda recurrirse.

En términos generales, entonces, en los espacios de negociación colectiva (y de conflicto) en la esfera pública, la existencia de un “tercero” (el público en general, la comunidad, otros actores particulares de la escena social) adquiere una dimensión “política” de particular atención para las partes a la hora de afrontar dicha negociación (y fundamentalmente durante el conflicto). La expansión del espacio público, en la medida de la masificación de medios de comunicación que en períodos de tiempo cada vez más reducidos, exponen fragmentos arbitrarios de la realidad a cantidades mayores de público, haciendo público incluso lo privado, opera políticamente. La apelación a la “opinión pública”,

buscando su complicidad, es una estrategia obligada de todas las partes de cualquier conflicto¹¹; esto se potencia cualitativamente, cuando la conflictividad se despliega en aquella instancia en donde se juega el más común de los intereses: el Estado.

Huelga decir que este hecho se ve agravado por el estigma que la administración pública en particular, y lo público en general, poseen en el imaginario social, según el cual lo público lleva inmanentemente el carácter de: ineficiente, corrupto, burocrático, etc...

Pero las particularidades del conflicto en este ámbito no concluyen allí. Como dijimos, este tipo de servicios se encuentran frente al conflicto con una reacción social que suele tener mayor impacto en virtud de la “publicidad” que asume. En este sentido, lo particular que adquiere la huelga en el sector público es que parece afectar al empleador sólo de manera indirecta o mediada por la comunidad, porque lo que se pone en juego no es una determinada rentabilidad perdida por ella, sino la autoridad pública (como veremos en detalle en el próximo apartado).

De la misma manera que lo público otorga cierta legitimidad a los “terceros” a la comunidad en la medida en que está implicada –aunque más no sea tributariamente-, para lo trabajadores del sector público existe un campo de legitimidad que les atribuye la “publicidad” de su esfera laboral, y el rol socialmente vigente del Estado. En este sentido las reglas, y los comportamientos deben ajustarse a lo esperado por ellos. Es decir, muchas de las atribuciones que el empleador posee en la actividad privada, y que operan arbitrariamente sobre los trabajadores, no son toleradas, al menos no en la misma medida, en la actividad pública. Siempre en el marco que establecen las relaciones de fuerza sociales y del margen de negociación y maniobra que estas permiten.

“... para mi los dos lugares pecan de lo mismo, y además bueno viste cuando vos trabajas en una empresa privada te tenes que bancar algunas cosas que en el Estado no te bancas” (Trabajador del MT)

¹¹ La presencia e intervención de los medios de comunicación en los conflictos laborales obliga a elaborar (de modo creciente) una estrategia al respecto, por parte de los sindicatos (y del resto de los actores) dado que la ampliación mediática del conflicto puede operar a favor o en contra de estas organizaciones, esto es, puede potenciar e instalar en la escena un reclamo, o puede debilitarlo si pone en contra a la “opinión pública”. El límite entre uno y otro es, evidentemente, muy estrecho.

En el mismo sentido, entre las motivaciones de las huelgas en el sector público encontramos cuestiones que trascienden lo meramente laboral, y que en muchos casos están fundadas en aspectos de índole ética o social. Esto es también válido para reclamos sectoriales, en la medida en que lo que se considera “justo” en términos sociales y políticos puede officiar de eje vertebrador de reclamos sindicales, asociados en este caso a las condiciones de trabajo. Pero no en el estricto sentido de las condiciones de trabajo, sino de ellas relacionadas con lo que se espera del Estado como representante de un interés general.

“El ministerio de Trabajo no puede tener trabajadores contratados..., no puede tener personal en negro..., no se puede, no se puede tolerar bajo ningún punto de vista. Cómo sino..., cómo va a ejercer de contralor de las relaciones laborales en el sector privado. No puede, no tiene...”(Trabajadora del MT)

Aquí se expresa en otra forma la tensión entre la condición soberana del Estado y su condición de empleador, dado que como vemos pueden manifestarse ciertas dinámicas del conflicto laboral que se legitiman más en función de demandas políticas que estrictamente sectoriales, hecho que pone en cuestión lo que la corriente unilateralista asocia a la soberanía del Estado. Si ya plantea una tensión la aceptación de la posibilidad convencional en ciertas cuestiones laborales que minan (desde la mencionad perspectiva) la primacía del interés público; la posibilidad de poner en cuestión a esa voluntad pública a partir de fundamentos político-ideológicos constituye una tensión aún mayor en la medida en que habilita la injerencia sobre un “acto soberano”.

“Lo político” entre “lo sindical” y “lo laboral”.

Iniciamos ahora, la descripción y análisis de uno de los aspectos que consideramos capitales y que constituyen pilares de referencia para entender mucho de la dinámica que adoptan los intercambios entre trabajadores (en términos colectivos e individuales), y el Estado (en todas sus dimensiones).

Cabe destacar que al menos en primera instancia, el interés del empleador (el Estado) en la negociación no sería inherentemente contradictorio con el de los trabajadores, como se produce en la esfera privada entre el capital y el trabajo. Si bien la relación capital- trabajo se

expresa en el Estado, en la medida en que este condensa materialmente esa relación de fuerzas, y varía con ella (Poulantzas, 1980; Thwaites Rey, 2005); aparece en un plano distinto, no es directamente aprehensible, y no está directamente determinada. Existe entonces una mediación, que le otorga un plano de independencia relativa al Estado, del conflicto entre capital y trabajo.

Ahora bien, en términos generales, la concepción hegemónica en torno al carácter y naturaleza del Estado varía considerablemente a la que postulamos. Más cercana se encuentra en cambio a lo que el mismo Poulantzas denomina Estado-Sujeto, concepción que entiende dicha autonomía como absoluta, y que la reduce a la voluntad del Estado “como instancia racionalizante de la sociedad civil. Esta concepción confiere la autonomía al poder propio supuestamente ostentado por el Estado y a los portadores de ese poder y de la racionalidad estatal: la burocracia y las elites políticas, en especial” (Poulantzas, 1980: 154-155). Esta concepción subyace en el fundamento de las intervenciones del público y la sociedad.

a- El intercambio político: la impronta de la acción sindical.

Es insoslayable que la relación laboral esta atravesada por otro aspecto más característico de este ámbito, que es la dimensión política. Si bien lo político se encuentra presente en la totalidad de las relaciones laborales, en esta instancia deviene una de las cuestiones centrales, en la medida que lo que se pone en juego es, un “intercambio político”. En efecto, a diferencia de lo que sucede en la negociación colectiva clásica entre patrones y trabajadores, donde se intercambia beneficios por continuidad del trabajo (levantamiento de huelgas) en tanto reproducción del capital; en el “intercambio político” lo que se intercambia es consenso social (Pizzorno, 1979).

Lo característico es que la moneda de cambio, el objeto del intercambio, entre empleador y trabajadores organizados en el ámbito público, es de carácter político. Dado que político es el daño que causa o que amenaza causar, la acción sindical. En este punto son casi

inescindibles¹² las dimensiones del Estado, su carácter material y simbólico se unen, y el daño a la materialidad de la administración deviene daño simbólico, al poder político. En otras palabras, -utilizando la terminología de Thwaites Rey (2005)- el Estado como “lugar de la política”, no puede deslindarse, del Estado como “conjunto de aparatos”, dado que el conjunto de aparatos puesto en conflicto, cuestiona la legitimidad del Estado como “lugar de la política”, el gobierno.

Visto desde otro ángulo, es innegable que todo gobierno pretende llevar adelante un determinado proyecto político que incluirá inevitablemente un tipo de Estado, un tipo de administración pública, y un tipo de empleo público. En la medida en que, a través de los aparatos del Estado, de su materialidad, se lleva a cabo gran parte de ese proyecto, cuando estalla el conflicto laboral en su interior, se pone en tela de juicio, en alguna medida, la viabilidad del proyecto, la puesta en práctica de la política. En tal sentido, el conflicto altera no sólo el orden social (lo que podría hacer cualquier conflicto social), lo hace en el lugar político por definición. En donde la política se dirime, y en donde el gobierno se “hace carne”. La amenaza es al orden político y social a la vez, se hiere al propio corazón del gobierno.

Ahora bien, esto puede operar en dos sentidos o direcciones. Ante la problemática sectorial, en virtud de las demandas de los trabajadores por problemas laborales, el sindicato, y no sólo él, se encuentra frente al dilema de poner en cuestión un gobierno. Por ejemplo, frente a un gobierno aliado, o con el que se tienen afinidades políticas, el sindicato estatal se puede encontrar con la tensión de tener que realizar una medida de fuerza, que afectará inexorablemente, a un gobierno con el que no quiere enfrentarse. Esto ilustra, quizás mas cabalmente, como empleador y gobierno, son en algún punto inseparables.

El dilema de la inescindibilidad entre empleador y gobierno, opera entonces de las dos maneras, constituyéndose como un corset contra el conflicto, o como un facilitador del

¹² Con la noción de la inescindibilidad queremos hacer mención a la imposibilidad de separar las dimensiones del Estado, en su carácter material y simbólico. Esto es, la imposibilidad de separar entre empleador y gobierno.

mismo, asumiendo en ambos casos un lugar preponderante. Para ilustrar esto con un ejemplo de este ámbito podemos observar que a lo largo de los dos gobiernos de Menem (1989-1999), como del medio gobierno de De la Rúa (1999-2001), para el sindicato ATE, la oposición a muchas medidas de su empleador, no generó contradicciones internas a la organización, ni se produjeron obstáculos para llevar adelante una medida de fuerza. Por el contrario, en virtud de su oposición ideológica a la gestión¹³, casi podría decirse que se opuso sistemáticamente a toda medida que fuera impulsada desde el empleador, incluso a lo que habían sido reivindicaciones de larga data para el sindicato, como fue el caso del primer Convenio Colectivo. Con el cambio de gobierno y de políticas, que significó la llegada al poder del presidente Kirchner (2003-2007), el mismo sindicato refrendó el segundo Convenio Colectivo, que en rigor no contiene grandes modificaciones respecto del anterior, salvo el hecho de que cambió la contraparte.

“La política del gobierno logró meter la discusión en el interior de las organizaciones y entonces salís a pelear con los taponés de punta salir a reclamar, no salir a reclamar... entonces provoca todo esto y provoca la inmovilidad. Consciente, yo creo que es consciente porque es una política...(...) Lo que pasa es que yo trabaje dos años como delegado y particularmente no lo he vivido. Se mantuvo estable el cuerpo de dirección del ministerio, con lo cual uno tiene los pro y los contra de esto pero, salvo que ATE a nivel nacional tiene cierta simpatía y hay un sector que no la tiene, y que entonces también se enfrenta. Vos podés tener buena relación, podés hablar, todo lo que quieras, pero estas cosas que bajan desde la política, necesariamente influyen” (Miembro de la comisión interna de ATE del MT).

La situación aquí señalada se potencia en virtud de las características del organismo al que circunscribimos el análisis, lugar estratégico en donde se negocian y definen los problemas vinculados a la conflictividad laboral.

“mis compañeros siempre me corrigen porque digo la patronal, me dicen que no son la patronal, que les diga funcionarios que es lo que son, pero yo no puedo ver funcionarios, para mí son los que me aumentan el sueldo y todo eso, son los patronés” (...) Acá las decisiones sobre el Ministerio las toma la comisión interna, pero siempre se pide aprobación a la dirigencia nacional, ya que esta tiene en cuenta toda la coyuntura, tiene

¹³ Cabe aclarar que la oposición ideológica fue producto de la oposición a los grandes lineamientos de la política implementada.

una mirada mas estratégica, pero esto hay que cambiarlo, limita mucho..., no puede ser que siempre se nos postergue en función de la coyuntura. Creo que el hecho de que sea el Ministerio de Trabajo hace que el sindicato no quiera armar mucho quilombo acá, porque es el ámbito de negociación por excelencia, y siempre nos relegan” (Miembro de la comisión interna de UPCN del MT).

Recapitulando, hay una especificidad de la acción sindical en el ámbito público, que denominamos “*intercambio político*” y que tiene que ver básicamente con la naturaleza del objeto del intercambio, es decir, con cual es la amenaza de la que se vale el poder sindical, que evidentemente es de grado diferente del que se vale el poder sindical en el sector privado. Esta especificidad, es común -por ser constitutiva de su campo de actuación- a los sindicatos que se desenvuelven en este ámbito.

Como hemos sostenido, el signo político del gobierno de turno es una variable fundamental a la hora del accionar de los sindicatos estatales. Lo es, ya esta muy dicho, de los sindicatos en su conjunto, máxime en el sindicalismo argentino, cuyo legado histórico fundamental es su carácter sociopolítico (Bunel, 1999); pero en el caso que aquí analizamos, esta realidad se juega en un plano de mayor cotidianeidad, permeando lo sectorial. Ahora bien, en otro plano -aunque similar- se juega una nueva especificidad del campo, que adquiere magnitudes diferentes según sea la lógica de representación que despliega cada sindicato, y que está en la base de sus concepciones ideológicas y en consecuencia de sus estrategias. Esto se relaciona con la inescindibilidad de las dimensiones del Estado que recién mencionamos. Es la existencia de un cierto quantum de “relacionamiento político”, es decir, de la forma de relacionarse con el Estado empleador. Cada sindicato (aunque a veces sostenga lo contrario) se enfrenta a una realidad insoslayable, su contraparte es el Estado-gobierno, que siempre posee un signo político, este puede ser coincidente o no con las posturas de la organización sindical, pero tal hecho impactará –en mayor o menor medida- en el accionar sindical. Este otro plano que mencionamos, se refiere justamente a esa mayor o menor medida.

Ahora bien, esta dimensión del intercambio político, devenida en ocasiones un dilema, no es exclusiva de los sindicatos. Para los trabajadores individualmente el hecho de la

inescindibilidad de Estado empleador y gobierno, también se presenta como dilema, ante la posibilidad de adherir a una medida de fuerza colectiva.

“ Ahora, cuando vos laburás para el Estado... y ya depende... cómo ves al tipo que está en el gobierno. Yo hoy en día me resulta más difícil (/) oponerme a las políticas del Estado que cuando estaba Menem. Y ahí hay una visión con respecto a tu empleador que va más allá de la condición de empleador... tiene que ver con quién es... la estrategia de políticos, ¿no?. A mí me gusta Kirchner...Si le hago quilombo en términos de... en lo local... y me parece que hay una contradicción ahí, ¿no? Igual me parece que...(...)... Me parece que los compañeros tienen que cobrar, hay que generar una cosa... desde el sindicato, de empezar a movilizar un poco, Y por otro lado... la verdad que yo ganas de hacerle paro a este gobierno, no tengo” (Trabajador del MT, afiliado a ATE)

Esta tensión a nivel individual, expresa a veces –de alguna manera- un nivel mayor de contradicción que en el nivel de la organización, en la medida en que el trabajador puede quedar atrapado entre dos tipos de lealtades, por un lado con el sindicato del que forma parte y por el otro con el gobierno al que apoya. Es también factible la posibilidad contraria, formar parte de una organización sindical que cierra filas con un gobierno al que individualmente se opone. Este punto en que se contradicen lealtades, es un juego complejo a nivel del trabajador por todo lo que este hecho puede implicar en términos del proceso de identificación en la relación individuo- colectivo de referencia (Pizzorno, 1989).

b. Dilema funcionario-trabajador

Es necesario dar aún un paso más, el intercambio político permite observar aspectos que hacen a la acción colectiva. Es de alguna manera un intercambio entre actores colectivos (aunque hemos visto que contiene una dimensión individual). Pero nos interesa, además, desarrollar aquí otros elementos que hemos encontrado y que denotan dimensiones políticas particulares, aunque esta vez sólo al nivel del trabajador individual, que consideramos, hace también a la especificidad de este campo, y que tiene consecuencias inevitables en lo sindical.

Sobre el primero de estos dilemas, diremos que existe una tensión eminentemente política, que tiene que ver con la tarea desarrollada en la cotidianeidad del trabajo. Esta tensión que atraviesa la conciencia individual se juega en dos planos, es la tensión entre ser

trabajador y ser funcionario. Vale aclarar, que este dilema se encuentra mucho más presente a determinado nivel de responsabilidad (en términos verticales) y es más notorio en determinadas actividades (en términos horizontales).

A esta tensión funcionario-trabajador, la hemos definido del siguiente modo: es la sensación de que la tarea cotidiana individual (sea ella más o menos relevante) es parte de un engranaje mayor, de una política pública, que tiene consecuencias –en mayor o menor medida- sobre “la vida de la gente”, y con la que se tiene diferencias de fondo. Es decir, en el trabajo común, cotidiano, individual, se juega algo mayor, importante, que involucra o involucrará a muchas personas y con la que no se comparte las concepciones u objetivos. Es el pasaje de trabajador a funcionario, (no en el sentido de funcionario como cuadro político que viene de la mano de un gobierno o gestión y se va con él); nos referimos a quienes ya están trabajando (y lo seguirán haciendo) y forman parte de los engranajes necesarios para que la política –esta vez en el sentido de la acción estatal- se lleve a cabo. Este componente se encuentra fuertemente expresado a partir de la implementación de las políticas neoliberales de los años 90, pero no es privativa de ella, se modifica a lo largo y a lo ancho de la administración, al ritmo de las diferentes gestiones y depende fundamentalmente de las inclinaciones político/normativas de los diferentes trabajadores.

“y como yo tengo, digamos, algunas... eh... problemas ideológicos de fondo con la estructura del ministerio, me es difícil asumir una responsabilidad... Ponele algún programa o en la coordinación cuando de hecho hay que responder a ciertas líneas del ministerio que de hecho yo no comparto, ¿no? Como el tema de la empleabilidad... con el tema del Plan de Jefes de hogar... Entonces, comprometerte con eso es ser responsable de algo que...”(Trabajadora del MT)

“el tema del control de los beneficiarios, en ese sentido, es un proceso medio pesado. Felizmente nosotros tomamos la información que nos viene... y es a partir de ahí que vos mostrás lo que tenés; después si... hay un criterio o no de... hay una decisión o no de dar de baja a esos beneficiarios es una cosa que felizmente no tiene que ver conmigo... lo cual me hace dormir más tranquilo o menos intranquilo. (Trabajadora del MT)

c. Compromiso político con los destinatarios de la tarea

El entrecruzamiento de aspectos políticos con aspectos laborales, hemos notado, cuenta en nuestro campo con una presencia nodal. Otro dilema o tensión que encontramos en este ámbito, se expresa en una suerte de “*compromiso político con los destinatarios de la tarea*”, este elemento está directamente asociado a la finalidad de la tarea desarrollada, y es característico de ciertos sectores laborales cuyos destinatarios son grupos altamente vulnerables.

De lo que se trata es de la conciencia de que aún ante las malas condiciones laborales propias, es decir ante la necesidad de tomar una medida de fuerza, en virtud de reivindicaciones particulares; los trabajadores entran en tensión con las necesidades de los sectores vulnerables con los que trabajan y que son los destinatarios de su tarea. Cuando desarrollamos el tema de la incidencia del público como un integrante forzado del conflicto, nos referimos a algo similar, pero visto desde otro punto de vista. Ahora lo que destacamos es la tensión, que en los trabajadores se genera a partir de que las consecuencias de su medida de fuerza tendrá incidencia (negativa) sobre públicos vulnerables (cabe destacar que para el caso del MT, no todos los públicos a los que atiende suelen ser sectores vulnerables).

“Lo que de hecho mencionábamos en su momento, o sea, a la hora de organizar de acá el trabajo era difícil, era difícil y siempre uno trataba de buscar el mayor compromiso de los chicos, pero no tanto por lo que uno ve internamente sino la salida que esto tiene. Es decir, tratamos de que los chicos, de alguna manera no, no terminen haciendo pagar por esta situación en la que nosotros nos encontramos al beneficiario del programa jefes, que ya de por sí está en una posición bastante aflictiva y que fue dado de baja y que está llamando para que alguien lo oriente acerca de cómo hay que hacer un reclamo, una mala atención a esa persona, era injusta para mí, y sigue siendo injusta (...), siempre se trataba de preservar como te decía los derechos de aquellos que están demandando, no había que dejar de descuidar que esto es un organismo nacional, que es el Estado, y que para el beneficiario del “programa jefes” que llama..., o para el trabajador que llama al 0800 de laboral éramos como la palabra de alguna manera del Ministerio” (Trabajador del MT)

Pero también sucede, que el compromiso por trabajar en el Estado, se expresa no sólo en función del destinatario vulnerable. También se expresa en concepciones respecto del rol social y político del Estado en términos generales, es decir más allá de la tarea específica de

cada trabajador. En este caso el compromiso es directamente con el trabajo, con la conciencia de sentirse parte de una entidad que de alguna manera interviene en el bienestar general, o debería hacerlo. Es la concepción del Estado como garante de derechos. Esto podría expresarse en la tensión trabajador – servidor público, o como dilema del trabajador en tanto servidor público (en el sentido de servir al interés general). Esta idea se diferencia del dilema funcionario-trabajador, en que no es con una política en particular; se asemeja en que informa cierta concepción sobre el rol del Estado por parte del trabajador.

- *“Yo creo..., desde lo personal, trabajar en una empresa privada y en el Estado, el Estado te genera mayor compromiso, en lo personal, a mi me genera mayor compromiso trabajar en el Estado. Yo trabajo en el Estado, porque yo elegí trabajar en el Estado no porque me tocó y acá me quede(...) Porque yo soy una persona que soy conciente que cualquier cosa que yo hago en mi trabajo repercute afuera, repercute afuera quiere decir en la vereda, en vos, en la calle, en el kiosquero, entendes”. (Trabajadora del MT)*

d. Resistencia a la norma considerada “injusta”

Queremos destacar todavía un elemento más, respecto de las dimensiones políticas que atraviesan el ámbito del Estado considerado como espacio de trabajo. Un nuevo dilema, el trabajador y su tarea cotidiana, otra vez en tensión. Nuevamente a partir de las concepciones que poseen los trabajadores sobre el Estado, sobre su rol, y sobre lo que consideran “justo”. Hemos encontrado, en nuestro trabajo de campo, que para muchos trabajadores (nuevamente esta mucho más presente entre aquellos que trabajan directamente sobre público vulnerable, aunque no sólo en ellos), en no pocas ocasiones, la normativa que deben aplicar, se contradice con lo que consideran justo, o más exactamente, producen situaciones de injusticia. Es decir, ocurre con asiduidad, que el cumplimiento por parte del burócrata (en el más cabal sentido weberiano) de la norma de la administración, genera situaciones en las que si el trabajador la aplicara al pie de la letra, el destinatario (vulnerable), quedaría postergado del beneficio, generando así una situación considerada **injusta**.

“yo cuando tengo que evaluar los proyectos de pago único... hay algunas normas que tengo que cumplir, sí o sí... y algún papelerío... así, y después... es como... como, los contadores que no evaden pero eluden

impuestos... y terminas haciendo ese laburo... ajustando... de decirles: “Mirá no pongas esto acá...”, le haces recomendaciones; sino tenés que rechazarle el proyecto al tipo y la verdad que es una cagada, al tipo no le sirve... tenés que estar jugando siempre un poco con eso.... pero en algún lugar tenés que ajustar, digamos, o lo cagas al tipo... digamos, si te cubrís todo la legalidad los están cagando. Sino me parece que es insostenible el laburo desde el Estado” (Trabajador del MT)

A diferencia de lo que hemos denominado “dilema funcionario-trabajador”, lo que se produce ahora es una acción deliberada sobre la aplicación de la norma. Si antes nos referimos a una tensión sobre el “sentirse parte de una política general a la que no se adscribe”, es decir, de alguna manera, “sentirse parte del gobierno”, ahora apuntamos a remarcar la existencia de operaciones concretas sobre la aplicación de la norma alterando la implementación de lo planificado, siempre a raíz de una motivación ideológico/política. Por otra parte en esta instancia no necesariamente se debe estar en contra de la concepción de esa política pública.

Como observamos, es posible de encontrar en todas estas dimensiones el cruce entre lo político y lo laboral, el defasaje que se produce entre la noción del burócrata como correa de transmisión típicamente weberiana, y la realidad cotidiana del trabajador en el Estado.

Incluso las políticas del New Public Management¹⁴, que intentan dar un paso más allá de la tradicional burocracia weberiana, tienden a soslayar los aspectos políticos del Estado, negando no sólo que la definición de un plan de acción es una cuestión política, también lo es su ejecución, que altera significativamente rumbos y estrategias, en la medida en que está atravesada por las pujas políticas que cristalizan en su interior (Thwaites Rey, 2005). Pero además vela más rotundamente, las dimensiones políticas que atraviesan a quienes hacen de las tareas del Estado su vida cotidiana.

e. Cuando la inestabilidad política se convierte en inestabilidad laboral.

Frente a la realidad del acceso al poder, cualquier nuevo gobierno se encuentra con el problema de cómo poner en marcha un proyecto político a través de instancias organizativo-

¹⁴ Estas teorías estuvieron a la base de muchas de las lógicas que fueron fundamento de la segunda reforma del Estado en la Argentina. Ver: López 2005.

burocráticas preexistentes. La desconfianza en la lealtad de los funcionarios de carrera, así como en las capacidades técnicas de los burócratas, hace que los nuevos funcionarios pretendan grandes reformas en la administración que se adecuen a sus pretensiones (Thwaites Rey, 2005). Como dijimos, en términos generales un nuevo proyecto político, incluye un tipo de Estado, un tipo de administración y un tipo de empleo público. La década de los 90 en la Argentina fue paradigmática en ese sentido, en la medida que se llevaron adelante las políticas que redefinieron el rol estatal, se produjeron importantes y significativos cambios en la administración y en el empleo público.

Por otro lado, muchos de los puestos a ocupar por un nuevo gobierno constituyen cargos políticos y, por tanto, una cantidad importante de nuevos agentes ingresa a las estructuras de la administración pública conformando lo que en un alto funcionario de UPCN denominaba como *“capas geológicas”* que van quedando sedimentadas a la estructura de las administración: *“todos los funcionarios creen que llegan fundando el ministerio que les tocó, todo lo que hizo el anterior es pésimo, y viene con desconfianza del personal que tiene, entonces se llena de asesores que lamentablemente después quedan como capas geológicas”* (*Dirigente de la seccional Capital de UPCN*).

De esta manera se genera una lógica de acumulación de personal que impacta en las relaciones interpersonales entre trabajadores en la misma medida de la identificación político-partidaria. Del mismo modo –aunque en un sentido opuesto– existe siempre la posibilidad de quedar “ligado” al sector político que haya ocupado el poder en el momento del ingreso, dando lugar a las arbitrariedades que culminan en el despido de los identificados con los “colores adversos”, algo que fue común y que le costó el puesto a muchos trabajadores en los tiempos inmediatamente posteriores al gobierno del Menem, puesto que se acusaba a los trabajadores ingresantes durante los 90, de ser partidarios del menemismo. En un contexto donde todos los que ingresaron durante aquellos años se encuadran bajo la modalidad de contratados, los despidos fueron una posibilidad cierta y concretada.

“...me echaron dos veces igual de acá, las dos veces me volvieron a contratar..., una estuve echada 24 hs..., cuando cambian los gobiernos...cuando llegó la Alianza me echaron, porque bueno cuando llegó la Alianza estaba esta cosa de que todos los que trabajábamos en el gobierno menemista eran todos menemistas...”(Trabajador del MT)

Se observan aquí, dos procesos en algún punto contradictorios. En primer lugar, uno que informa aquello que postulaba la corriente unilateralista del empleo público, que pretendía limitar el reclutamiento político por intermedio de la profesionalización del empleo público. Vemos que muchos cuadros políticos ingresan en esas funciones a la administración y logran posteriormente, permanecer como personal “estable”.

Por el otro lado, se destaca esa salvaguarda constitucional (incorporada por la reforma del año 1959), otorgándole estabilidad al empleado público de planta, que intenta salvar al trabajador de los vaivenes del poder político, de sus cambios de signo, y de voluntades. Pero con el congelamiento de la planta permanente durante los albores de la década del 90, y el ingreso al empleo estatal a través de los contratos, se logró sortear esa garantía, y volver a sujetar la continuidad del trabajo a la voluntad política del poder de turno. En consecuencia, desde aquellos años el cambio de gestión, se convirtió en el motivo que mayores temores infunde entre los trabajadores contratados del Estado.

El ingreso al empleo público y la promoción de cargos, a través de concursos, al menos en su letra, es una política que pretende salvar esta contradicción, puesto que por intermedio de los concursos, se logra reducir fuertemente el ingreso clientelar, y mantener la estabilidad. Pero las mencionadas políticas de empleo de los gobiernos de Menem y de la Alianza, echaron por la borda toda posibilidad, y habilitaron más que nunca las posibilidades de esta paradoja. Del lado del clientelismo, el contrato permitió el ingreso de cuadros políticos a sectores claves con remuneraciones desproporcionadas en relación al resto del empleo (Thwaites Rey, 2005); por el lado de la estabilidad de los trabajadores ajenos a esos “enjuagues”, la situación de terrible inestabilidad que hemos señalado.

La múltiple coexistencia sindical

La representación sindical en el Estado rompe con la lógica tradicional en la Argentina del monopolio de la representación por rama de actividad. En este ámbito coexisten a nivel nacional los dos sindicatos que hemos referido: ATE y UPCN. Pero además existen una serie de sindicatos menores por organismo que fragmentan mayormente la representación, amplían la oferta, a la vez que dificultan la identificación de representantes para el caso de los trabajadores, y de interlocutores a la hora de la negociación.

La coordinación de la acción sindical, en un ámbito con la representación tan fragmentada complejiza enormemente el desempeño gremial, y afecta muchas veces de manera decisiva el desarrollo de negociaciones y de conflictos. En este sentido, es insoslayable que las estrategias desplegadas por parte de los sindicatos orientadas a lograr la participación entre sus representados, se encuentran influidas por la existencia de un competidor en la representación. Algo similar sucede con las prácticas orientadas a la relación con la patronal, mucho de lo cuál hay en las instancias de negociación pero más en las de conflicto. En efecto, las posturas adquiridas en torno a la mesa de negociación tomaran muy en cuenta la presencia y posiciones del *otro-par*; pero en el conflicto, donde se ponen en juego muchos de los recursos movilizables de una organización, tanto materiales como simbólicos, el papel que desempeñen cada uno de los sindicatos es determinante. La intensidad del conflicto, su permanencia, su sostenibilidad, su resolución, dependerán de las alianzas que construyan, entre sí o con su empleador, de la coherencia de acciones, del compromiso asumido por cada una en la acción conjunta, así como de la coherencia de objetivos a alcanzar. Los cuales –vale la pena aclararlo- no están prefijados, y son función del programa estratégico trazado por cada organización. El extremo en este arco de posibilidades, es la puesta en conflicto de uno solo de los sindicatos con la oposición del otro, que haría de la resistencia de los trabajadores involucrados una empresa imposible (Diana Menéndez, 2005).

Conclusión.

Como pudimos ver, las relaciones laborales en el ámbito estatal, son de carácter muy diferente de las relaciones entre empleador y trabajadores en la economía privada, de tal manera que, según entendemos, se constituye en un campo interesante de análisis, si aspiramos a conocer mejor el mundo del trabajo. Evidentemente, las distintas configuraciones de los espacios laborales, y del carácter de los actores involucrados (al menos desde el lado del empleador) tendrán un impacto insoslayable en las formas de configurarse la negociación y el conflicto.

Algunas de estas características pueden operar limitando las posibilidades del accionar sindical, y constreñir de alguna manera la libertad de acción de los trabajadores, tanto en términos materiales como simbólicos, o mejor dicho, tanto objetiva como subjetivamente. Por otro lado, el campo particular de existencia, le otorga a las organizaciones de trabajadores un lugar estratégico, central, en el mundo laboral, al ubicarse en el espacio donde habita el núcleo del poder político.

Vimos que la politicidad es una constante de las relaciones laborales en este ámbito político por definición. El concepto de *intercambio político* nos permitió en ese sentido, dar cuenta de la especificidad que creemos sustancial. Resulta dificultoso concebir la acción sindical sin remitir en algún grado a la acción política. En efecto, como hemos señalado también aquí, la acción política, la dimensión política de la acción desplegada por un sindicato, en muchos casos trasciende ampliamente lo que podría pensarse como una lógica estrictamente sindical, es decir, remitida con exclusividad a reivindicaciones de tipo sectorial.

Este hecho que mencionamos se produce independientemente de cómo construyan y recreen su representación cada uno de los sindicatos. Como atributo del campo trasciende las lógicas particulares de acción sindical. Luego, por encima (o por debajo) de este atributo inherente, propio de la estructura, se encuentra cada lógica de representación desplegada. Es, de algún modo, un segundo nivel de análisis, en donde radican las prácticas concretas, las acciones, etc. Tema que hemos desarrollado en otros trabajos (Diana Menéndez, 2008);

destacando que en los casos que analizamos (ATE y UPCN) las dinámicas de representación son marcadamente diferentes.

Como hemos podido observar, la singularidad de este “espacio” genera situaciones diversas, tensiones y paradojas que le imprimen una dinámica propia. El Estado es a la vez soberano, empleador y gobierno, las lógicas de acción de cada una de estas dimensiones no son lineales ni necesariamente coherentes entre sí, responden a necesidades distintas; lo que ha desatado largas discusiones sobre la naturaleza del empleo público. Del otro lado, los trabajadores son a la vez, empleados públicos, ciudadanos, y adherentes, o no, de un gobierno, y estas lógicas también se imbrican y contraponen. A ello hay que sumar la posibilidad de ejercer un puesto de funcionario que se oponga directamente con su carácter de trabajador, o incluso en un extremo, si estuviera sindicalizado, la posibilidad de quedar encerrado entre lealtades políticas a una organización sindical y al gobierno del cual se es funcionario.

Pero las partes del conflicto no se agotan allí, aparecen en escena también los ciudadanos en su doble carácter de beneficiarios/usuarios de servicios públicos y ciudadanos contribuyentes, miembros de la sociedad, financiadores en última instancia del presupuesto público. Ellos participan en la relación laboral, también de dos formas, por un lado como mediación de un conflicto en la medida en que su descontento opera como presión para la negociación; por otra parte, adjudicándose la legitimidad de “opinar” como miembros de la comunidad sobre problemas que atañen a lo público- estatal, y en última instancia, en la medida en que pueden afectarse recursos públicos, como sectores pasibles de ser afectados por las medidas gubernamentales¹⁵.

Al nivel individual, en la propia conciencia de los trabajadores, también trabaja esta dimensión política que hemos querido “sujetar” con la idea del *intercambio político*. Desarrollar labores que permiten al Estado funcionar, llevar adelante políticas, operar sobre la realidad cotidiana, pesa sobre las espaldas de estos trabajadores. Sus acciones diarias

¹⁵ Piense por ejemplo en ciertos discursos que proponen la reducción del empleo público como medio para reducir el gasto público.

transportan la carga de la “responsabilidad política”, su tarea no es una tarea más, es una cuota necesaria en el plan de la política. Las concepciones sobre la propia labor, sobre los destinatarios de sus prácticas de trabajo, pero fundamentalmente sobre el Estado y su rol en la sociedad, constituyen prismas con que se mensuran, se eligen, se valoran, y se juzgan sus propias prácticas en relación a su espacio de trabajo.

En definitiva, lo que aparece como evidente es que la dimensión política reside todo a lo largo de este ámbito laboral, impregnando las relaciones a su interior, y constituyéndolo de ese modo, en un espacio –en términos laborales- eminentemente político.

Bibliografía

Bonnanote, C. (1994): “Los conflictos obreros entre 1984 y 1989”. *En Villanueva, E (Coord.)*

Conflicto Obrero: transición política, conflictividad obrera y comportamiento sindical en la Argentina 1984-1989. UNQUI, Argentina.

Balbín Torres, E. (2005): “*Unilateralismo y negociación colectiva en la Administración Pública*”. Fondo Editorial PUCP, Perú.

Bunel, J. (1992): *Pactos y agresiones*. FCE, Buenos Aires.

Córdova, E. (1980): “Relaciones laborales en la función pública de América Latina”, *en Revista Internacional del Trabajo, vol 99, n° 3, pp. 311-326*,

Diana Menéndez, N. (2008): “La trama compleja de la acción sindical: los casos de ATE y UPCN”. *En revista Trabajo y Sociedad, n° 10 vol, IX, Universidad de Santiago del Estero, Argentina*.

Diana Menéndez, N. (2005): “ATE y UPCN: dos concepciones en pugna sobre la representación sindical de los trabajadores estatales”. *En Fernández, A (comp.), Estado y relaciones laborales: transformaciones y perspectivas*. Prometeo, Buenos Aires.

Gómez, M. (1996): “La conflictividad laboral durante el plan de convertibilidad en la Argentina (1991-1995). Las practicas de lucha sindical en una etapa de reestructuración

- económica y desregulación del mercado de trabajo”, en revista *Estudios Sociológicos del Colegio de México*, n° 45/97 Mexico.
- Iturraspe, F. (1984): “La Sindicalización del sector público: avances y obstáculos”. En revista *Nueva Sociedad*, n° 70, pp. 81-94.
- López, A. (2005): “Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública”, en *Thwaites Rey y López (editoras): Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas*. Prometeo, Buenos Aires.
- Lozano, C. y otros (2008): “Informe sobre el sector público”. Idef. CTA. Argentina.
- Moreno, O. (1992): “Carácter de la relación de empleo en el sector público: sindicalización y negociación colectiva”. En *Ackerman y otros, Negociación colectiva y las libertades sindicales en el sector público*. Fundación Ebert, OIT, Argentina.
- Orlansky, D. (2001): “Política y burocracia, los últimos cincuenta años”. Ponencia presentada en el 5ª congreso ASET. Buenos Aires.
- Pipan, T. (1989): “La huelga de narciso”. En *Leviatan: revista de hechos e ideas*, n° 35, pags. 5-14, España.
- Pizzorno, A..(1989): “Algún otro tipo de alteridad: una crítica a las teorías de la elección racional”. En *Revista Sistema* n° 88.
- (1977): “Intercambio político e identidad colectiva en el conflicto laboral”, en *El resurgimiento del conflicto de clases en Europa Occidental a partir de 1968 II*.
- Poulantzas, N. (1980): *Estado, poder y socialismo*. Siglo XXI.
- Rial, N. (2001): “La relación laboral en la administración pública central”. En *Rial, N (Comp.) Estado Argentino: transformación de las relaciones laborales*. Fundación Unión y UNITREF. Argentina.
- Thwaites Rey, M. (2005): “Estado: ¿Qué Estado?”. En *Thwaites Rey, M y López, A (Editoras) Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas*. Prometeo, Buenos Aires.