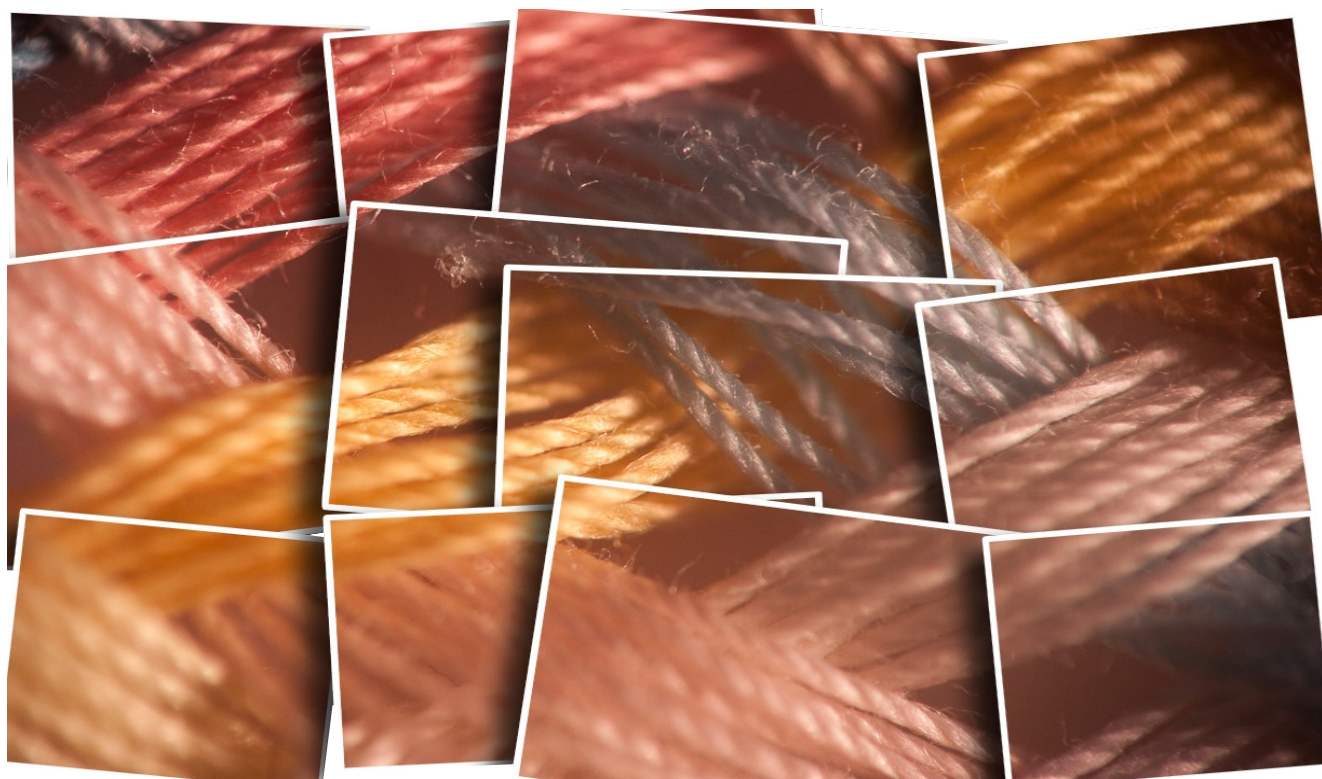


**MÓNICA BLANCO  
LUCIANO BARANDIARÁN  
(COMPILADORES)**



# **LAS CONFIGURACIONES DE LA TRAMA SOCIAL**

**Políticas públicas, instituciones y actores en la  
Argentina contemporánea**

**Yesica Amaya - Luciano Barandiarán - Mónica Blanco  
Valeria D'Agostino - Santiago Duhalde - Silvana Gómez  
Soledad González - Vanesa Gregorini - Juan Manuel Padrón  
Valeria Palavecino - Silvana Villanueva**

**CIEP Ediciones**

***LAS CONFIGURACIONES DE LA TRAMA SOCIAL***  
***Políticas públicas, instituciones y actores en la***  
***Argentina contemporánea***

**Mónica Blanco y Luciano Barandiarán (compiladores)**

Centro Interdisciplinario de Estudios Políticos, Sociales y Jurídicos  
UNICEN  
Tandil, 2015

Blanco, Mónica

Las configuraciones de la trama social : políticas públicas, instituciones y actores en la Argentina contemporánea / Mónica Blanco y Luciano Barandiarán ; edición literaria a cargo de Mónica Blanco y Luciano Barandiarán . - 1a ed. - Tandil : Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 2015.

E-Book.

ISBN 978-950-658-375-0

1. Políticas Públicas. 2. Instituciones. I. Barandiarán , Luciano II. Blanco, Mónica, ed. lit. III. Barandiarán, Luciano, ed. lit. IV. Título

CDD 320

Esta publicación ha sido sometida a evaluación interna y externa organizada por la Secretaria de Investigación y Posgrado de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Comité Académico

Dra. Graciela Blanco (ISIHR-CONICET-UNCOMA)

Dra. Mariana Canedo (CONICET-UNMDP)

Dra. Maria Luz Endere (CONICET-FACSO/ UNICEN)

Dr. Arturo Fernández (CEIL-CONICET-UBA)

Dra. Sandra Fernández (ISHIR-CONICET-UNR)

Dra. Paula Lenguita (CEIL-CONICET-UBA)

Dr. Juan Montes Cató (CEIL-CONICET-UBA)

Dra. Silvia Lázzaro (CONICET - IdIHSC/UNLP)

Diseño de tapa y maquetación: Juan Manuel Padrón

Corrección de estilo: Luciano Barandiarán y Mónica Blanco

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en Argentina

2015 UNICEN

ISBN 978-950-658-375-0  
Fecha de catalogación: 02/06/2015  
CIEP Ediciones

Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Humanas

*Decana*

Prof. Silvia Alicia Spinello

*Vicedecana*

Msc. Cecilia Di Marco

*Secretario General*

Cr. Sergio Damiano

*Secretario Académica*

Lic. Guillermina Fernández

*Secretaria de Investigación y Posgrado*

Dra. Sonia Araujo

*Secretario de Extensión y Transferencia*

Dr. Santiago Linares

## Índice

Presentación	3
--------------	---

### **Parte 1: Intervención estatal, instituciones sociales y resistencias**

Estado, instituciones y funcionarios: la política de tierras y el funcionamiento de la repartición topográfica bonaerense en la segunda mitad del siglo XIX. <i>Valeria D'Agostino</i>	14
---	----

Estado y políticas laborales: el caso de la provincia de Buenos Aires (1917-1943). <i>Luciano Barandiarán</i>	43
--	----

Miradas contrastadas, visiones enfrentadas. Las corporaciones agrarias frente al problema de la tierra durante el primer peronismo. <i>Mónica Blanco</i>	71
---	----

La precarización del trabajo en Argentina y la lucha de los empleados estatales en los años 2000. <i>Santiago Duhalde</i>	97
--	----

### **Parte 2: Intelectualidad, actores sociales y política en la construcción de la ciudadanía**

Intersecciones entre Nueva Historia Política y Microhistoria. <i>Silvana Gómez</i>	116
---	-----

La lenta agonía de una elite intelectual. La Revista <i>Sur</i> frente al peronismo (1952-1955) <i>María Soledad González</i>	140
--	-----

Una <i>intelligentzia</i> traicionada. Los intelectuales del nacionalismo de derechas y la Revolución Argentina (1966-1973) <i>Juan Manuel Padrón</i>	159
--	-----

### **Parte 3: Historia, patrimonio y educación**

La estación Gardey festeja su Centenario. Actores y procesos de activación patrimonial (1913-2013) <i>Valeria Palavecino</i> _____	184
Una historia de presencias y de ausencias. La construcción del patrimonio jesuita en la Manzana de las Luces. <i>Yesica Amaya</i> _____	215
Identidades y fiestas en el interior rural bonaerense. <i>Silvana Villanueva</i> _____	247
La enseñanza de la Historia: entre relatos y prácticas docentes. Un estudio de caso en el nivel medio de la ciudad de Tandil. <i>Vanessa Gregorini</i> _____	269
Bibliografía General _____	300
Los Autores _____	329

## ***La precarización del trabajo en Argentina y la lucha de los empleados estatales en los años 2000***

**Santiago Duhalde**

### **Introducción**

En Argentina, las relaciones laborales típicas, propias de la sociedad que se inicia a fines de la década de 1940, caracterizadas principalmente por la formalidad y la rigurosidad en la definición de las funciones, fueron diluyéndose rápidamente en la década neoliberal de 1990. Esto afectó al conjunto de los trabajadores, y de manera aguda al personal estatal. Las políticas de reestructuración del Estado iniciadas en 1989 dieron lugar a la implementación y veloz difusión de los luego denominados *contratos basura*, logrando un desplazamiento general hacia los márgenes de las formas dominantes de trabajo.

Posteriormente a la gran crisis de 2001-2002, varios fueron los intentos del gobierno para recomponer los derechos laborales perdidos. Sin embargo, este retorno al centro mítico ha tenido sus límites. Si bien hubo aumentos reales de los salarios y un retorno a las negociaciones colectivas, en términos generales las condiciones contractuales no han variado significativamente, especialmente en el terreno del Estado-empleador.

En este contexto híbrido, abierto en 2003, nos encontramos con un caso paradigmático de precarización laboral en el aparato estatal. Nos referimos a los distintos tipos de contrataciones presentes en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Allí, la gran mayoría de los empleados no sólo tenía bajos ingresos para la época, sino que no estaba enmarcado en el Convenio Colectivo de Trabajo del sector. El colmo de esta precarización tenía que ver con personal vinculado al ministerio a través de órdenes de compra con facturación horaria.

Esta situación llevó a la organización de estos empleados en 2006, quienes conformaron una *agrupación de autoconvocados* en asambleas, por fuera de las organizaciones sindicales que actúan formalmente dentro de esta repartición. La principal demanda a las autoridades era “*terminar con las relaciones de dependencia encubiertas*”. Las dificultades que acarreó esta autoorganización llevaron a los trabajadores a recurrir a uno de los sindicatos presentes en el ministerio, el único permeable a las demandas de contratados precarizados.

Al comienzo, esta entidad gremial, incluso dividida, consolidó la organización y encabezó la movilización y los conflictos del personal. Luego de casi un año de lucha, y agravada la situación de ruptura en la institución sindical, la participación de los trabajadores se resintió. Finalmente, favorecidos por beneficios que permitieron acercarse al centro perdido, pero que no significaron un cambio de raíz en las relaciones contractuales, el objetivo inicial quedó a mitad de camino. Este desenlace nos permite reflexionar sobre la posibilidad de un corrimiento histórico de la frontera entre centro y márgenes de las relaciones laborales, o en una redefinición del propio centro típico.

### **Hacia un modelo precarizante de la fuerza de trabajo**

A fines de la década de 1940 se estableció en Argentina un sistema de relaciones laborales que permaneció en pie (con modificaciones e intentos de sustitución) hasta los últimos años de la década de 1980. Éste se caracterizaba por establecer los elementos que dieron lugar a un mundo del trabajo estable y predecible. Nos referimos a la consolidación de la relación laboral de dependencia a tiempo indeterminado en múltiples actividades económicas; a la instauración de un sistema solidario de jubilaciones y pensiones; a la expansión y consolidación de las Obras Sociales sindicales; a la definición estricta de los derechos y



obligaciones de los trabajadores y del empleador en Convenios Colectivos de Trabajo; etc. (Fernández y Bisio, 1999).

Esta forma de vida laboral, que involucraba a la mayoría de los asalariados, comenzó a ser atacada con fuerza por el último gobierno cívico-militar. A partir de 1976 una serie de medidas antisindicales, sumadas a la tendencia anti-industrialista del ala liberal de dicho gobierno y su marcha hacia un modelo de acumulación de capital eminentemente financiero, comenzaron a resquebrajar este sistema, que se desfiguró enormemente con la consolidación del modelo neoliberal durante las dos presidencias de Carlos Menem. A partir de 1989 la reforma laboral que pretendía disminuir el denominado *costo argentino* para, supuestamente, reactivar la inversión y el empleo, ocasionó la muerte de muchos de los derechos del trabajo conquistados desde comienzos del siglo XX (Palomino, 2010).

En el intento por bajar los costos de la fuerza de trabajo, se implementaron cambios legales para disminuir la estabilidad y la remuneración de los trabajadores. La Ley Nacional de Empleo 24.013 de 1991 incorporó nuevas modalidades de contratación por tiempo determinado. En ese mismo año se fijó un tope en el monto de indemnizaciones, reduciendo el mismo a la mitad de lo contemplado hasta entonces. El decreto 340 sobre Sistema de Pasantías establecía que la relación entre pasante y empleador no crea ningún vínculo jurídico. Se permitió por decreto el pago de hasta un 20% de las remuneraciones en especie. A su vez, se buscó mayor eficiencia y productividad con un giro hacia la polivalencia y la multifuncionalidad. También se terminó con el principio de ultraactividad de los convenios colectivos de trabajo en las empresas con menos de 40 empleados, entre otras cuestiones (Del Bono y Quaranta, 2010; Recalde, 2003).<sup>117</sup>

---

<sup>117</sup> Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), durante la década de 1990 el costo laboral bajó un 62%. En este sentido, el empleo no registrado pasó de 25,2% en 1990 a 38,5% en 2001 (Svampa, 2008: 54).

En el ámbito público esta ofensiva neoliberal fue aun más dura, debido a la puesta en marcha de la denominada *política de reestructuración del Estado*. Se trataba principalmente de disminuir el déficit fiscal *achicando* el aparato estatal. Concretamente, esto derivó en el despido de un alto porcentaje de trabajadores públicos. “Así, entre los años 1991 y 1993 los programas de ‘retiro voluntario’ suprimieron de las empresas de servicios públicos 86.274 puestos de trabajo” (Diana Menéndez, 2007: 61). Por otro lado, se estableció el congelamiento de las estructuras estatales existentes y la reubicación del personal aún empleado. Además, y *por razones de servicio*, se dio de baja a los trabajadores de las dos máximas categorías del escalafón que no estuvieran concursados.

Pero el decreto que más incidencia tuvo en el empleo público fue el 435 de 1990, denominado *Decreto de Reordenamiento del Estado*. Por medio de esta norma se fijaron salarios mínimos y máximos para la administración pública; se prohibió el pago de horas extras; se jubiló a todo empleado que por los años de aportes estuviera en condiciones de hacerlo, y se dejó en disponibilidad a aquellos a los que sólo les faltara dos años para llegar a esta condición; se estableció la imposibilidad de mantener más de un cargo y se congelaron las vacantes de personal; se eliminó una enorme cantidad de secretarías de distintos ministerios; y, por último, se promovió la capacitación del personal que voluntariamente quisiera retirarse al sector privado (Senén González y Bosoer, 1999; Recalde, 2003).

Pero la clave de este proceso de abaratamiento se halla en que muchos de estos empleados despedidos o con retiro *voluntario* fueron nuevamente contratados por el Estado, pero ahora a través de *contratos basura*. De esta manera, aprovechando la cláusula legal que congela las vacantes de planta permanente, se incorporaron grandes cantidades de trabajadores mediante contratos anuales y renovables, similares a los de los profesionales autónomos privados. Estos trabajadores carecían de vínculo laboral y, por lo tanto, de

beneficios sociales y estabilidad (Duhalde, 2009). Además, en estas condiciones de trabajo, se les dificultaba mucho acceder a su representación formal por parte de los sindicatos. Todo esto parece haber producido, como consecuencia, una precarización creciente de los empleados públicos, el comienzo de un proceso de diferenciación al interior de estos trabajadores, cierta pérdida de solidaridad, y un incremento del individualismo en los organismos estatales (Diana Menéndez, 2007).

### **Los límites de la nueva política laboral: la supervivencia de los contratos *basura* en el Estado**

Luego de la grave crisis socioeconómica de 2001-2002 a la que condujo el modelo neoliberal, desde el nuevo gobierno nacional comenzaron a implementarse políticas tendientes a restablecer parte de los derechos laborales perdidos. Un hito en este sentido fue la sanción de la ley 25.877 en 2004, que tuvo a la promoción del trabajo decente como objetivo prioritario de las políticas de gobierno y desmanteló algunas de las instituciones más regresivas del mercado de trabajo sancionadas a fines de los noventa. De este modo, algunos de los cambios que se introdujeron fueron: la autorización a los trabajadores para hacer valer el convenio colectivo de ámbito mayor si sus normas fueran más favorables; la reducción del período de prueba a tres meses sin posibilidad de extenderlo; se garantizó la continuidad de los convenios que seguían vigentes luego de varios años por falta de acuerdo entre las partes, comprometiéndose sólo a establecer un mecanismo de mediación para favorecer una nueva renegociación; y se incrementaron las indemnizaciones de aquellos trabajadores empleados después de septiembre de 1998 (Senén González y Schettini, 2009; Grupo de Expertos en Relaciones Laborales, 2008).

Por otro lado, también hubo un intento por parte del gobierno nacional de aumentar los niveles salariales luego de la debacle de 2001-2002. En este sentido, las políticas llevadas a cabo condujeron

a un incremento sostenido del salario real desde el año 2003 hasta el 2010. Con relación al nivel salarial de 2001, este aumento real significó en términos generales un incremento del 3% para 2007 y del 12,3% para el año 2010 (Centro de Investigación y Formación de la República Argentina, 2012: 26). Con relación a la negociación colectiva, hubo un fuerte incentivo gubernamental para retornar a esta clásica institución del trabajo. Según la Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo (dependiente del Ministerio de Trabajo de la Nación), la cantidad de acuerdos y convenios colectivos homologados pasó de 208 en 2002 a más de 1600 en 2010. Este aumento permitió una mayor regulación de las relaciones laborales y un intento de retorno a las antiguas formas típicas de trabajo.

Sin embargo, muchos de estos logros no implicaron a los trabajadores no registrados o con contratos *flexibles*, y éstos eran numerosos. Al cuarto trimestre del año 2005, el 46% de los asalariados argentinos no estaba registrado. Esto le acontecía particularmente al 24,1% del personal del sector público. Así, casi 600.000 trabajadores estatales estaban en una relación clandestina con un patrón que, a su vez, es el responsable de controlar estas prácticas fraudulentas (Instituto de Estudios y Formación, 2006). Según datos del INDEC, a mediados de 2007 el empleo no registrado se mantenía en un 43% y hacia fines de la década había disminuido levemente situándose en 2010 en un 36%, cifra que continúa hoy en día. Por otro lado, para fines de 2005 el 13,3% de los asalariados tenía estipulado un tiempo determinado de finalización de su contrato laboral. Se trataba de 1.456.137 trabajadores, de los cuales el sector público concentraba 1.191.716 (Instituto de Estudios y Formación, 2006). Esto nos muestra que el Estado es quien más se aprovechaba de los distintos aspectos normativos que permiten flexibilizar la contratación de personal.

Así, la cuestión contractual se convertirá en uno de los principales problemas con los que lidiarán los empleados públicos a partir de 2003 y contra el que intentarán organizarse y luchar. El

impulso por retornar a las formas típicas de relación laboral los conducirá a la movilización y al conflicto. El combate será por salir de los márgenes a los que fueron corridos en la década anterior.

### **Estrategia metodológica y técnicas de recolección de datos**

Para intentar analizar en profundidad este proceso, desde un punto de vista cualitativo, nos centramos en la indagación de un caso paradigmático, que ilustra muy bien el estado precarizado de los empleados públicos en esos años, y su intento por organizarse y luchar desde los márgenes. Nos referimos a los trabajadores del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Para la recolección de datos realizamos entrevistas en el año 2010 a trabajadores de esa repartición y a delegados y exdelegados sindicales presentes en el ministerio, asistimos a asambleas del personal y a reuniones gremiales, realizamos un relevamiento y selección de material periodístico sobre los principales sucesos desde el año 2000, y llevamos a cabo una búsqueda exhaustiva de material elaborado por los trabajadores y por el sindicato (afiches, panfletos, notas, cartas, correos electrónicos, etc.). Se trató, en definitiva, de un abordaje cualitativo a través de una estrategia metodológica de estudio de caso, que a su vez fue favorecida por el desarrollo de un abordaje de tipo etnográfico al interior del ministerio.

### **Precariedad contractual en el ministerio**

Al igual que en muchas reparticiones estatales y ámbitos de trabajo legislativos (Congreso, Legislatura, Concejo Deliberante), el Ministerio de Desarrollo Social también ha estado históricamente regido por una lógica política clientelar, cuyo ciclo de reemplazo masivo de trabajadores coincide, principalmente, con los cambios de gobierno o con las reestructuraciones al interior del funcionariado de turno. Sin embargo, el desembarco de la gestión iniciada a mediados de 2003 con la ministra Alicia Kirchner, supuso el ingreso

de una gran cantidad de trabajadores sin realizar por esto una contrapartida en despidos masivos.<sup>118</sup> La incorporación de nuevo personal a esta repartición hizo que se pasara de aproximadamente 2.500 empleados en 2003 a cerca de 6.500 trabajadores en 2009.<sup>119</sup>

No obstante la ausencia de este tipo de despidos y la continuidad laboral de los trabajadores, el estado de precariedad contractual en el que se encontraba el personal desde hacía varios años se extendió a la gestión de la nueva ministra. Según delegados y exdelegados de la junta interna de la *Asociación Trabajadores del Estado* (ATE), en el año 2004 sólo el 7% del personal del ministerio pertenecía a la planta permanente y otro 7% a la planta transitoria,<sup>120</sup> el resto estaba repartido en diferentes modalidades de contratación precarizantes: contrato monotributista por resolución 1184/01 (contrato por 6 meses, con presentación de factura mensual); contratos semestrales con organismos internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo); pasantes, becarios y asistentes técnicos (todos ellos a través de universidades nacionales, sin vínculo formal con el ministerio); y hasta personal vinculado a esta repartición a través de órdenes de compra con facturación horaria.<sup>121</sup>

Según varios trabajadores y delegados sindicales entrevistados, la mayoría de estos contratos suponía bajos ingresos para la época. A su vez, al no hallarse estas modalidades contractuales en el marco del *Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública Nacional*, la negociación de incrementos

---

<sup>118</sup> Esto contrasta con lo hecho por la Alianza en su ingreso al ministerio, cuando despidió, según delegados sindicales de esta repartición, a alrededor de 400 trabajadores, y como también lo hizo la administración Duhalde, la que –también según estos delegados– despidió a cerca de 300 empleados.

<sup>119</sup> Estas cifras corresponden a los datos brindados en el trabajo “Mapa del Estado Nacional” realizado en 2009 por la conducción de la Asociación Trabajadores del Estado (ATE), donde se lleva a cabo un relevamiento de la cantidad de trabajadores en cada una de las reparticiones del Estado nacional, su modalidad contractual y el número de afiliados al sindicato.

<sup>120</sup> Este porcentaje se asemeja al del año 2009, como puede contrastarse en el trabajo “Mapa del Estado Nacional”. Allí se observa que sólo un 10% del personal empleado ese año en esta repartición pertenecía a la planta permanente y un 4% a la planta transitoria.

<sup>121</sup> En su tesis doctoral, Nicolás Diana Menéndez (2010) afirma que el Ministerio de Trabajo de la Nación y el de Desarrollo Social de la Nación son los organismos de la Administración Pública Nacional con mayor cantidad de trabajadores precarizados.

salariales se transformaba en una tarea realmente dificultosa. Si bien a partir del año 2004, en el contexto de negociaciones paritarias de los trabajadores estatales, hubo aumentos generales anuales, estos incrementos no afectaban al personal contratado. Los beneficios –como las vacaciones pagas o las licencias por enfermedad, por ejemplo– debían ser negociados directamente con los respectivos jefes de área.

La disparidad entre tipos de contratación llegaba a situaciones tales como la de empleados que realizaban una misma tarea y cobraban montos muy distintos. Un ejemplo concreto de esto nos lo dio un trabajador pasante. Según esta persona, mientras en 2006 él cobraba \$1.150 al mes por realizar trabajos de asistencia en comisiones al conurbano, compañeros contratados por la resolución 048/02 con letra B –estamos hablando de un contrato anual con varios de los beneficios de un planta permanente– que hacían el mismo trabajo, cobraban cerca de \$4.000 mensuales. Estas diferencias ocasionaron divisiones y resquemores entre trabajadores a la hora de la organización y la movilización.

### **Organización y lucha de los trabajadores**

Según personal pasante y becarios entrevistados, a fines de 2005 comenzó a circular un comentario de que en otras dependencias nacionales, como era el caso del Ministerio de Economía y el de Salud, varios contratados monotributistas, becarios y pasantes comenzaban a ser transferidos a una relación contractual más favorable, a través de la resolución 048/ 02. Ésta contemplaba los mismos derechos de un empleado de planta permanente –al ubicarlo bajo el marco del Convenio Colectivo de la Administración Pública Nacional– menos aquel relativo a la percepción de suplementos y adicionales del régimen de carrera y, principalmente, el derecho a la estabilidad, ya que se trataba de contratos anuales. Así, estos contratos incluían las vacaciones pagas, el aguinaldo, los aportes jubilatorios, las asignaciones

familiares, licencias, etc., que en ninguna de las anteriores modalidades existían.

En este contexto, algunos jóvenes pasantes (que por aquel entonces eran cerca de 1.300, de un total de aproximadamente 3.500 trabajadores en el ministerio)<sup>122</sup> comenzaron a agruparse por su cuenta, por fuera de los sindicatos, bajo la forma de *autoconvocados*. Su intención era poner fin a las condiciones contractuales en las que se encontraban y demandar el pase a la resolución 048/02, para de esta manera terminar con lo que consideraban *relaciones de dependencia encubiertas*. Así, y según los folletos de aquel momento, a inicios del año 2006 se constituyó una *Comisión de Pasantes* de aproximadamente 200 empleados, la que comenzó a peticionar a las autoridades del ministerio y a realizar asambleas por sector de trabajo.

En ese entonces existía desconfianza de estos trabajadores para con las organizaciones sindicales. Hasta ese momento, estas últimas se habían mantenido alejadas del problema, y parecían reticentes a organizar al personal precarizado. La Unión del Personal Civil de la Nación sostenía explícitamente que esa clase de empleados no era susceptible de representación gremial. La Asociación Trabajadores del Estado, si bien desde hacía algunos años intentaba estrategias para la organización del personal precarizado, aun no había acusado recibo del malestar creciente en el ministerio.

Sin embargo, pasado aproximadamente un mes y medio de iniciadas distintas medidas de acción directa, y no habiendo obtenido ninguna respuesta por parte de los funcionarios, la Comisión decidió recurrir a ATE para encausar la demanda. La inexperiencia gremial de estos trabajadores, jóvenes en su mayoría, sumado a las estrategias de división y desgaste llevadas a cabo por

---

<sup>122</sup> A estas cifras llegó en 2006 la junta interna de ATE, luego de una tarea de relevamiento de empleados de esta repartición, en el marco del conflicto laboral que tuvo lugar ese año. Estos números no son exactos, ya que la Dirección de Recursos Humanos del ministerio retaceó información y, a su vez, no reúne los datos de todos los empleados contratados que trabajan allí.



las autoridades del ministerio, condujeron a esta decisión. El sindicato discutió esta posibilidad y luego de algunas reuniones de junta interna aceptó acompañar y dirigir el reclamo. Si bien desde el año 2003 ATE-Desarrollo Social venía realizando demandas de este tipo a través de negociaciones con las autoridades, no había recurrido a la movilización colectiva como método para ejercer presión hacia los funcionarios de turno. Así, los delegados sindicales entraron de lleno en la problemática.

La parte de la junta interna que coordinó este encuentro con la *Comisión de Pasantes* y que promovió la participación activa y colectiva de estos trabajadores, fue el sector de delegados pertenecientes a *Barrios de Pie*.<sup>123</sup> Según estos últimos, sus militantes también se veían perjudicados por las modalidades contractuales que predominaban en el ministerio. De este modo, fue esta fracción la que se hizo cargo de la dirección de las asambleas por edificio y por sector, y la que fomentó la gestación de lo que podríamos denominar los *recursos movilizadorios* de la junta (Duhalde, 2012). Según un militante de Barrios de Pie, el objetivo de estos encuentros era “*informar al conjunto de los trabajadores sobre el intento de crear un grupo numeroso de empleados para luchar por mejores contratos*”. De esta manera, a comienzos de 2006 se convocó a todos los empleados a trabajar en comisiones por modalidad de contratación. También se realizaron varias reuniones con contratados internacionales. A su vez, se sumaron algunos trabajadores de planta permanente, quienes “*más allá de su estabilidad laboral, reclamaban recategorizaciones*” dentro del escalafón.

Debido a la realización de estas primeras medidas, a partir de abril comenzaron algunos encuentros con las autoridades de esta repartición. A estas reuniones asistieron los principales dirigentes

---

<sup>123</sup> El *Movimiento Barrios de Pie* es un movimiento social creado en diciembre de 2001. Es una organización que busca nuclear los reclamos de los trabajadores desocupados a nivel nacional, además de llevar a cabo diversas acciones contra la pobreza y el hambre, y realizar actividades culturales.

de la junta, nos referimos a su sector fundador, de tradición peronista y cercano políticamente a los funcionarios del ministerio.

El 17 de mayo, y luego de dos reuniones, el funcionario negociador se comprometió a que una parte de los contratados por resolución 1184 pasasen definitivamente a la resolución 48. Nos referimos únicamente a aquellos que, en aquel momento, dentro de esta modalidad contractual cobraban hasta \$1.200 mensuales. A su vez, en este mismo encuentro, también se pactó un cronograma de pase a la resolución 48 para todos los empleados pasantes, teniendo en cuenta un criterio de antigüedad y comenzando por aquellos ingresados entre 1996 y 2001. Sin embargo, a pesar de este avance en la negociación, la concretización de lo acordado quedó a mitad de camino.

Así, el 8 de junio, y según un informe de la junta interna, se decidió en reunión de delegados unificar los reclamos de todos los trabajadores, abandonando las comisiones por modalidad de contratación y convocando a una asamblea general para el 13 de junio. Los motivos, según aparecían en un afiche de esos días, eran los siguientes:

“Por el incumplimiento de lo prometido por las autoridades; por una recategorización sin discriminación profesional; por el descongelamiento de la planta permanente; por igual función igual remuneración; por tickets canasta para todos, no sólo para personal de planta y 48.”

Consecuentemente, el día acordado se llevó a cabo la primera asamblea general con la presencia de aproximadamente 200 trabajadores en la puerta del edificio central del ministerio. Allí se resolvió lo siguiente: realizar una batucada el 20 de junio en el piso donde tiene la oficina la ministra; convocar nuevamente a asamblea general para el 22 de junio en la sede central; y poner a votación la realización de un corte de la Avenida 9 de Julio. Todas estas

decisiones, pero especialmente la última, causaron una fuerte tensión entre el sector de delegados peronistas, más proclive al diálogo, y los militantes de *Barrios de Pie*, quienes propusieron estas acciones y promovieron su votación en el ámbito de la asamblea. La decisión del corte de calle fue votada por mayoría y finalmente llevada a cabo.

Si la convivencia dentro de esta entidad sindical ya no era buena desde fines de 2005, esta maniobra llevada a cabo por los jóvenes de *Barrios de Pie* abrió un período crucial en la vida de la junta, momento de ruptura interna y división entre fracciones. Los desacuerdos entre ambos sectores venían haciéndose visibles, principalmente a través de las diferencias en las maneras de encarar el conflicto. Mientras el sector peronista intentaba negociar las demandas con los funcionarios del ministerio, el sector de *Barrios de Pie* coordinaba las asambleas generales y procuraba llevar a cabo medidas de acción directa. Aunque en ese momento las reuniones de junta continuaron, cada uno de los sectores comenzó a participar en el conflicto, por acción u omisión, con decisiones propias e inconsultas.

### **Ruptura sindical y reivindicaciones postergadas**

Esta relación entre las fracciones de la junta interna tuvo principalmente dos grandes consecuencias. Por un lado, una desorientación de los trabajadores del ministerio que participaban en el conflicto, quienes veían divididos a sus propios delegados y con posiciones frecuentemente encontradas. Por otro lado, esta falta de coherencia en la acción era leída por las autoridades como una división interna que podía favorecerlos en la correlación de fuerzas. En resumen, las peleas intestinas resentían el compromiso y la participación de los trabajadores, lo que a su vez, e indirectamente, parecía favorecer a los funcionarios en su maniobra dilatoria de desgaste del personal.

De todas maneras, frente a la ausencia de respuesta por parte de las autoridades ministeriales, la asamblea decidió en el mes de julio encarar la realización de dos nuevos cortes de calle: el día 20 se llevó a cabo un bloqueo de la Avenida de Mayo, frente a una sede del ministerio, al cual asistieron aproximadamente 100 trabajadores; y el 4 de agosto, un corte de calle y batucada frente al edificio de Moreno 711, con cerca de 50 asistentes.<sup>124</sup>

Si bien la participación comenzaba a descender de a poco, a través de estas medidas de acción directa y también por insistencia del sector peronista de la junta, se obtuvo la convocatoria por parte de las autoridades a una mesa de negociación. Aunque esta cita de los funcionarios fue recibida con entusiasmo, surgieron voces de sospecha y escepticismo. De hecho, en asamblea de trabajadores se acordó dejar en claro que *“de no obtener respuestas positivas convocamos el jueves 24 de agosto, 13 hs, corte Av. 9 de Julio”*.<sup>125</sup>

Finalmente se realizó la reunión el día pautado y se llegó a un entendimiento con los funcionarios, quienes *“han reconocido la necesidad de solucionar la precaria situación de los trabajadores del Ministerio de Desarrollo Social”*.<sup>126</sup> En ese encuentro se acordó el pase a la resolución 48 del resto de los contratados por resolución 1184, nos referimos a aquellos que cobraban más de \$1.200 mensuales. Por otro lado, las autoridades garantizaron el descongelamiento de 50 vacantes de planta permanente y, retomando la promesa hecha en mayo, se comprometieron nuevamente a realizar el pase a la resolución 48 de los contratados pasantes con antigüedad hasta el año 2004. Efectivamente estas tres promesas comenzaron a concretarse. El pasaje de los contratados por resolución 1.184 y la apertura de algunas vacantes se llevaron a cabo durante lo que restaba del año 2006. El traspaso a la resolución 48 de los trabajadores pasantes comenzó en tandas

---

<sup>124</sup> El número aproximado de asistentes a estos cortes de calle fue dado por delegados y ex delegados del sector de *Barrios de Pie*, y por trabajadores afiliados a ATE.

<sup>125</sup> Cita textual de un folleto que hacía referencia al encuentro del día 18 de agosto entre delegados de la junta interna y funcionarios del ministerio.

<sup>126</sup> Cita textual de una nota publicada por la junta interna de ATE el 29 de agosto.

a partir de septiembre de ese año, pero hubo que retomar las negociaciones y protestas a partir de octubre con el propósito de forzar el pase del personal restante.

De todas maneras, varias eran las demandas que aun no habían sido resueltas o lo habían sido a medias. Así, quedó sin solución el traspaso a la resolución 48 de los trabajadores pasantes ingresantes durante los años 2005 y 2006. Por otro lado, ninguno de los contratados internacionales pasó a esta resolución. También quedaron por pasar a la letra B del escalafón de la Administración Pública Nacional la mayoría de los trabajadores profesionales del ministerio. Por último, quedaba por delante el descongelamiento del total de las vacantes de planta permanente y demás demandas menores.

### **Descenso en la participación y continuidad del círculo precarizante**

A pesar de los puntos sobre los que no hubo respuesta concreta de plazos y formas por parte de las autoridades, la solución de algunas de las demandas –las que acabamos de mencionar– parece haber sido la causa principal de una merma en la participación del personal involucrado en el conflicto. El hecho de haber obtenido algunas de las reivindicaciones condujo a una parte de los trabajadores a un descenso en su participación. De hecho, y según delegados del sector de *Barrios de Pie*, las asambleas convocadas luego de esa reunión con los funcionarios se redujeron considerablemente.

Este conflicto agrupó a distintos sectores de trabajadores provenientes de diferentes edificios del ministerio, sin un conocimiento mutuo previo y con problemáticas particulares. Al fin y al cabo estas divergencias no consiguieron cuajar en una unidad compacta y duradera, no pudiendo alcanzar un nivel de organización que permitiera una cierta cohesión, más allá de los intereses específicos. La relación establecida al comienzo del

conflicto se debió principalmente a que las demandas se dirigían al mismo actor, y esto no fue suficiente para lograr un vínculo fuerte entre las distintas partes, que priorizase los elementos de igualdad por sobre aquellos que los diferenciaban.

Así, la unión de diversas demandas (que correspondían a la dispersión de modalidades contractuales) permitió, por un lado, la suma de una cantidad importante de trabajadores en la puesta en práctica de acciones en común, pero, por otro lado, supuso una debilidad de la unidad. De esta manera, la resolución de algunas demandas trajo como correlato directo, a corto plazo, el desgranamiento de las asambleas, lo que a su vez aumentó las complicaciones para la consecución de las reivindicaciones restantes. La metodología dilatoria y pausada de las autoridades y la dificultad para contrarrestarla tuvieron un efecto corrosivo sobre la participación de los trabajadores a lo largo del conflicto. Como ya señalamos, la división en el seno de la junta interna también hizo lo suyo.

Pero más allá de todos estos elementos explicativos de las dificultades del personal, nos encontramos con un punto que al respecto resulta clave. Nos referimos al principal obstáculo con el que se enfrentaron los trabajadores de esta repartición en su intento por disolver la tendencia precarizante y salir de los márgenes laborales. En resumen, mientras que a cuentagotas lograban hacer ingresar en la resolución 48 a empleados pasantes, becarios y con contrato monotributista, el ministerio continuaba tomando personal pasante, contratados internacionales y becarios, lo que inevitablemente condujo a una suerte de círculo precarizante. Este doble juego de los funcionarios queda confirmado por los datos presentes en el ya citado *Mapa del Estado Nacional*, donde puede verse que el porcentaje de personal con contratos de este tipo se mantuvo hasta por lo menos el año 2009. Así, nos encontramos con un trabajo gremial sin fin con el que, si bien pudieron solucionarse varios problemas de inestabilidad y precarización laboral, no pudo

atacarse la génesis última del asunto: nos referimos a la existencia misma y total vigencia de los *contratos basura*.

### **Conclusión: un escenario híbrido**

El caso del Ministerio de Desarrollo Social nos muestra no sólo las condiciones contractuales en el seno del Estado en los últimos años, sino también los corrimientos que se han dado en las últimas décadas con respecto a lo que se entiende por relaciones laborales típicas. Si bien aún perdura en el imaginario del trabajador aquella forma dominante forjada en Argentina y también en Europa a partir de la década de 1940, la frontera que claramente separaba el centro de los márgenes laborales ha comenzado a correrse. Y el corrimiento ha sido, obviamente, hacia los márgenes. En el ámbito de las empresas privadas este desplazamiento se encuentra en los incipientes intentos del modelo de producción toyotista en la década del setenta, pero a nivel del sector público irrumpe con fuerza en la década de 1990.

La lucha de estos trabajadores precarizados por ingresar o reingresar en aquel mítico mundo laboral es innegable, pero también es innegable la insistencia de las estructuras estatales por mantener un alto porcentaje del personal en condiciones de fácil despido y baja remuneración. Hoy, en el ámbito público, el escenario típico es aquel escenario híbrido en el que el trabajador no tiene las seguridades de antaño (*estabilidad del empleo público*) pero donde tampoco su grado de vulnerabilidad llega a poner en juego el funcionamiento del aparato estatal (tengamos en cuenta que en el siglo XXI se han diversificado e intensificado las funciones sociales y económicas del Estado, tanto en Argentina como en varios países de América del Sur, contrastando con lo sucedido en los años '90, lo que requiere de un personal capacitado y eficaz). Un ejemplo de esta hibridación lo da la noción de *flexiseguridad*. Ésta apunta, en términos generales, a construir un trabajador que goza de algunos *beneficios* del viejo modelo (vacaciones pagas, licencias, etc.) pero

que se halla lo suficientemente preocupado por su continuidad laboral como para no dejar de responder adecuadamente a los distintos requerimientos del empleador. Esta tensión entre elementos propios de las formas típicas y otros claramente ligados a los márgenes, aparece como constitutiva de las relaciones laborales actuales.

En el caso de este ministerio, si bien los trabajadores luchaban por inclinar la balanza para el lado de la seguridad, las autoridades estatales propiciaron, con un mensaje contradictorio, la continuidad del aspecto informal. El resultado de esta contienda fue una fórmula mixta: por un lado retornaron algunos derechos perdidos en la década de 1990, por otro lado se edificó un mecanismo circular de inestabilidad para la mayoría de los trabajadores. Es cierto que este punto no es fijo ni necesario y que está abierto a la lucha política y gremial, pero hoy parece marcar las coordenadas para pensar la relación entre el centro y los márgenes de las relaciones laborales.