

# ATLAS HISTÓRICO Y GEOGRÁFICO DE LA ARGENTINA

*Mundo del trabajo*



CONICET



I G E H C S

En este tomo son analizadas las particularidades que asumió el mundo del trabajo en la Argentina de los siglos XX y XXI, focalizando la mirada en el proceso de construcción y consolidación del modelo de integración social vinculado al empleo asalariado, y de su crisis y contramarchas ante el avance de la ofensiva neoliberal. El abordaje se lleva a cabo a partir de la caracterización general de cada una de las etapas que atravesó el mundo del trabajo y del análisis de hitos históricos de cada una de ellas, realizado mediante estudios de caso que representan sectores productivos característicos de diferentes regiones del país –metalúrgico, azucarero, pesquero, ferroviario, petroquímico, servicios de salud, servicio doméstico y empleo público–.

Una diversidad de fuentes –que ponen en diálogo la voz de los y las trabajadores y sus prácticas– reunida por medio de entrevistas, historias de vida, documentos y datos estadísticos nos permiten observar diacrónicamente las formas que asumió el mundo laboral en diferentes tiempos del siglo XX y el siglo XXI. Esta reconstrucción se alcanza desde una mirada interdisciplinar conformada por la historia, la sociología, la antropología y la economía. Así, el mundo del trabajo nacional es abordado en sus múltiples matrices vinculadas a las formas productivas, culturales, jurídicas, políticas y sindicales, analizando sentidos y prácticas de las y los trabajadores como actores sociales centrales de nuestra historia.



ATLAS HISTÓRICO Y GEOGRÁFICO  
DE LA ARGENTINA



# ATLAS HISTÓRICO Y GEOGRÁFICO DE LA ARGENTINA

*Mundo del trabajo*

---

## DIRECCIÓN

Guillermo Velázquez

## CODIRECCIÓN

Diana Lan, Hernán Otero,  
Marcelino Irianni y Lucía Lionetti

## COORDINACIÓN DE ESTE VOLUMEN

Daniel Dicósimo y Marina Adamini

## AUTORES

Marina Adamini  
Joaquín Aldao  
Cecilia Allemandi  
Laura Badaloni  
Luciano Barandiarán  
Anabel Beliera  
Daniel Antonio Cabral Marques  
Daniel Dicósimo  
Santiago Duhalde  
Mariana Fernández Massi  
Mónica Gordillo  
Florencia Gutiérrez  
Florencia Minardo  
Agustín Nieto  
Inés Pérez  
Silvia Simonassi  
Verónica Vogelmann

---

Instituto de  
Geografía, Historia  
y Ciencias Sociales  
CONICET / UNCPBA  
Tandil - 2023

Atlas histórico y geográfico de la Argentina : mundo del trabajo / Daniel Dicósimo...[et al.] ; coordinación general de Daniel Dicósimo ; Marina Adamini. - 1a ed. - Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 2023.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-950-658-597-6

1. Historia. 2. Historia Argentina. 3. Sociología del Trabajo. I. Dicósimo, Daniel, coord.  
II. Adamini, Marina, coord.  
CDD 322.2

© 2023 - UNCPBA

Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires  
Pinto 399, 7000 Tandil, Provincia de Buenos Aires, Argentina

1ª edición: julio de 2023

El contenido de esta obra fue sometido a evaluación externa.

*Coordinación académica*

Daniel Dicósimo & Marina Adamini

*Ilustración, documentación y archivo fotográfico*

María Florencia Ramón & Luciano di Salvo

*Cartografía y diseño con SIG*

María Lorena La Macchia & Adela Tisnés

*Edición técnica y diseño interior*

Ramiro Tomé

*Corrección y maquetación*

Silvana A. Gómez

*Diseño de tapa*

Carolina Katz & Fabián Di Matteo

ISBN versión impresa: 978-950-658-596-9

ISBN versión ebook: 978-950-658-597-6

ISBN obra completa, versión impresa: 978-950-658-517-4

ISBN obra completa, versión ebook: 978-950-658-518-1

- 7    Introducción  
*Daniel Dicósimo & Marina Adamini*
- 15   La etapa previa a la constitución y la consolidación de la sociedad salarial (1900-1944)  
*Luciano Barandiarán*
- 33   La consolidación de la sociedad salarial.  
La trama de relaciones laborales entre sindicatos, empleadores  
y Estado durante el primer peronismo (1943-1955)  
*Daniel Dicósimo*
- 57   El avance “racionalizador” en el mundo del trabajo y la resistencia obrera (1955-1966)  
*Daniel Dicósimo*
- 79   Los desafíos revolucionarios a la sociedad salarial.  
La “Revolución Argentina” y el regreso del peronismo (1966-1976)  
*Daniel Dicósimo*
- 113  El “Proceso de Reorganización Nacional”.  
Flexibilización, resistencia y consentimiento (1976-1983)  
*Daniel Dicósimo*
- 137  La reconstrucción democrática en el plano laboral (1984-1993)  
*Mónica Gordillo*
- 157  La consolidación del Estado neoliberal en Argentina:  
ofensiva y resistencias colectivas durante la década de 1990.  
*Daniel Dicósimo, Florencia Minardo & Marina Adamini*
- 195  Crisis de la ofensiva neoliberal: el mundo laboral entre 2003 y 2015.  
*Marina Adamini*
- 211  Restauración neoliberal: el mundo laboral entre 2016 y 2019  
*Marina Adamini*
- 225  Diferentes perspectivas teóricas y escalas para comprender el mundo del trabajo.  
*Daniel Dicósimo*

*Profundización sobre los procesos históricos del mundo del trabajo  
en la Argentina de los siglos XX y XXI*

- 243 Los obreros azucareros desafían a la patronal:  
avance sindical, huelgas y judicialización del conflicto.  
Tucumán durante el primer peronismo.  
*Florencia Gutiérrez*
- 253 Los trabajadores ferroviarios y el primer peronismo.  
Entre el orgullo ferroviario y la identidad peronista.  
*Joaquín Aldao*
- 263 Rosario: de ciudad puerto a cordón industrial.  
*Silvia Simonassi, Laura Badaloni y Verónica Vogelmann*
- 283 El servicio doméstico y la historia del trabajo en la Argentina moderna.  
*Cecilia Allemandi & Inés Pérez*
- 295 Organización sindical a ras de suelo.  
Una mirada sobre el poder obrero en los espacios fabriles de la industria  
pesquera marplatense desde sus inicios hasta la actualidad  
*Agustín Nieto*
- 307 YPF, YCF y Gas del Estado:  
trayectoria histórica de las empresas estatales extractivas y sus comunidades sociolaborales  
en la Patagonia Central-Austral a lo largo del siglo XX  
*Daniel Antonio Cabral Marques*
- 325 Sindicatos y política en el sector público nacional desde la década de 1940  
*Santiago Duhalde*
- 337 Conflicto sindical en el sistema público de salud en Neuquén.  
Una experiencia específica del Estado y la disputa política.  
*Anabel Beliera*
- 347 Reestructuración productiva y trabajo:  
el Polo Petroquímico de Bahía Blanca desde la década de 1990 a la actualidad  
*Mariana Fernández Massi*
- 361 Bibliografía



## SINDICATOS Y POLÍTICA EN EL SECTOR PÚBLICO NACIONAL DESDE LA DÉCADA DE 1940

---

### INTRODUCCIÓN

En este capítulo, nos enfocamos en el sindicalismo del sector público y su relación con la política desde los años 1940. El vínculo de sus organizaciones gremiales con la política ha sido de un tipo singular a lo largo de décadas y esto se relaciona, principalmente, con la cercanía al poder. El doble carácter del Estado, en tanto empleador y poder público, habilitó al sindicalismo del sector a posicionarse como un actor más dentro de la política estatal.

No obstante, cuando hablamos de sindicalismo en el sector público debemos tomar conciencia de la gran cantidad de organizaciones gremiales existentes en este ámbito en Argentina. Entidades sindicales que nuclean al gremio de la salud, de la educación, de empresas públicas, de la administración pública, del personal civil de las fuerzas armadas, etc. A su vez, debemos considerar cómo esta diversidad puede verse reflejada en cada uno de los niveles administrativos del Estado (nacional, provincial y municipal). También existen sindicatos por repartición estatal (ministerial, por ejemplo) o por empresa pública.

Así, hablar de sindicalismo en el sector público resulta demasiado pretencioso. Por ello, en este ca-

pítulo nos centramos, especialmente, en el ámbito nacional y, particularmente, en las vinculaciones históricas de los dos principales sindicatos de la administración pública nacional (APN) con la política y los sucesivos gobiernos de turno: nos referimos a la Asociación Trabajadores del Estado (ATE) y a la Unión Personal Civil de la Nación (UPCN). De este modo, intentamos estudiar la trayectoria de estas entidades sindicales en el contexto de los principales acontecimientos políticos que la Argentina atravesó desde la década de 1940.

En primer lugar, abordamos el nacimiento de estas organizaciones y sus principales características. Luego, nos enfocamos en el análisis de su lugar durante el primer peronismo. También examinamos el rol de estos sindicatos desde el golpe de Estado, de 1955, hasta la primera mitad de la década de 1970. El período de la última dictadura es objeto de particular atención, que da lugar a un análisis de la construcción del mapa sindical de la APN a partir de los años 1980 y su consolidación en la década siguiente. Por último, indagamos la relación de ATE y de UPCN con el kirchnerismo.

---

### LOS ORÍGENES DEL SINDICALISMO ESTATAL A NIVEL NACIONAL

Los obreros y empleados estatales nacionales comenzaron a organizarse a comienzos del siglo XX. Ya en 1918, el sector específico de los empleados de la administración (de cuello blanco) fundó la denominada Liga de Empleados Públicos Nacionales (Armelino, 2015a). Según Contreras (2010), esta liga se

posicionaba ideológicamente como una institución de asistencia mutua, constituida por los trabajadores jerárquicos del Estado y también por funcionarios políticos. En este sentido, se presentaba como una organización de apoyo al Estado y, así, la colaboración con los gobiernos era clave en su desenvolvimiento. En

ese entonces, no era rara la existencia de sindicatos u organizaciones de empleados creadas o fomentadas fuertemente por los gobiernos para un mejor control y disposición de los trabajadores del sector.

En la década siguiente, en 1925, se creó la Asociación Trabajadores del Estado (ATE), que en ese entonces agrupaba principalmente al personal obrero del Estado nacional. Se trataba en su mayoría de trabajadores portuarios del litoral, particularmente, de los talleres de la Dirección de Navegación y Puertos. Este sindicato, a diferencia de la Liga, sostenía por entonces una ideología socialista y sindicalista (Calello y Parceró, 2008). Los distintos tipos de tareas realizadas por sus afiliados diferenciaban claramente a ambas organizaciones, más allá de su común empleador. Sin embargo, esto no impidió, en la década de 1930, el desarrollo de una buena relación entre ambas entidades: la reclamación conjunta a través de petitorios y la participación de representantes de un sindicato en los mítines y reuniones de la otra organización (Diana Menéndez, 2007; Contreras 2010).

---

#### VICISITUDES DURANTE EL PRIMER PERONISMO

Ya en 1931, ATE había ingresado en la recientemente creada Confederación General del Trabajo de la República Argentina (CGT), en ese entonces, de tendencia predominantemente socialista. La Liga continuaba con un perfil corporativista, por fuera de cualquier organización más amplia.

Al asumir el nuevo gobierno salido del golpe de Estado de 1943, éste decidió privilegiar la relación con las organizaciones gremiales del sector público, acorde a su proyecto de un Estado más presente en diversos ámbitos de la sociedad. En 1944, sancionó el Estatuto del Servicio Civil para la Administración Nacional, otorgando, por un lado, una serie de beneficios a estos trabajadores (aumentos salariales, bonificaciones, viáticos, estabilidad, jubilaciones, licencias, vacaciones, etc.), pero también, por otro lado, intentando un control férreo del personal y de sus organizaciones. De este modo, prohibió a los agentes “intervenir en actividades de partidos políticos” (artículo 29) y, particularmente, apuntó a inmiscuirse en la ahora redenominada Liga Argentina de Empleados Públicos. Así, logró controlar los servicios sociales brindados por la Liga a sus adherentes a cambio de una cuota compulsiva de todo el personal estatal a favor únicamente de esta organización mutual (Contreras, 2011; Armelino, 2014).

La asunción de Perón como Presidente de la nación, en 1946, supuso un cierto relajamiento de estas prácticas visibles de control sindical. Tanto la Liga como ATE apoyaron a Perón desde 1944, con el comienzo de su despegue dentro del gobierno mi-

En esos años, las normas y las costumbres no habilitaban la realización de acciones directas (huelgas, paros). En ese contexto, el personal de este sector era considerado como servidor público sujeto a la iniciativa de los gobiernos de turno, que debía ser fiel a sus dictados en el marco de una relación tutelar. Las acciones directas eran calificadas como un intento de insubordinación, ya que, en los hechos, no se reconocía una relación estrictamente laboral, sino una relación de servicio al Estado. Y, por lo tanto, las prerrogativas que de a poco iba obteniendo el conjunto del movimiento obrero quedaban limitadas al ámbito privado (Calello y Parceró, 2008; Contreras, 2011).

Esta situación comenzó a cambiar a partir de mediados de los años 1940 con la presencia de Perón en la Secretaría de Trabajo y Previsión. Las políticas que otorgaron derechos a los trabajadores y permitieron consolidar los sindicatos también afectaron a las organizaciones gremiales del sector público.

Las nuevas políticas implementadas desde la Secretaría de Trabajo generaron un apoyo incondicional a su figura, incluso por parte del entonces secretario general de ATE, que había sido encarcelado poco después del golpe de junio de 1943 por su pertenencia socialista (Contreras, 2011).

Como señala Contreras (2011), desde ese momento ambas organizaciones –las principales del sector público nacional– empezaron a competir fuertemente entre ellas, con el objetivo concreto de obtener el visto bueno de Perón y convertirse en la única representante de los trabajadores públicos frente al Estado empleador.

Esta rivalidad y la pretensión de ser la única entidad gremial habilitada del sector se vincularon con el impulso que, desde la década de 1930, la CGT había impulsado: la idea de un único sindicato por rama de actividad. De hecho, a través de su ministro de Transporte –y a su vez presidente de la Liga, Juan F. Castro– el gobierno peronista intentó posicionar a esta última organización como la única entidad del sector público, a partir de la incorporación en su seno de todas las actividades desarrolladas entonces por el Estado, no únicamente las referidas a la administración (por ejemplo, transporte ferroviario y marítimo, actividad docente, bancaria y de sanidad, entre otras).

Este intento político por controlar de manera directa al conjunto de los trabajadores estatales también tuvo el propósito de controlar indirectamente a la CGT. La virtual ampliación de la Liga que, en 1948,

pasó a constituirse en sindicato bajo el sugestivo nombre de Confederación del Personal Civil de la Nación (CPCN) supuso la posibilidad efectiva –al establecerse como el sindicato más grande– de obtener una amplia mayoría de delegados en el comité central confederal de la CGT, máximo órgano de decisión de la central. También existió la posibilidad de que tome la forma de una organización paralela de tercer grado, ya que para entonces la CPCN continuaba sin estar afiliada a la CGT. Tal es así que, frente a esta intención, ATE no fue el único sindicato que se opuso férreamente; también la Unión Ferroviaria (UF) –por entonces, la organización gremial con mayor número de afiliados y que imponía esa mayoría en la central obrera– atacó esa decisión (Contreras, 2011).

Finalmente, la UF y ATE lograron imponer sus intereses. La huelga ferroviaria de 1950 y 1951 permitió a estos sindicatos, y particularmente al primero, presionar por la salida del ministro Castro de la cartera de Transporte. Esto lo debilitó al interior de la CPCN y permitió que un sector de empleados no jerárquicos, con el apoyo de la central obrera, tomase el mando del sindicato. Ese mismo año, la CGT afilió a la CPCN para intervenirla unos meses después y renombrarla, en 1951, como Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN). Este intento de control del movimiento obrero quedó desactivado y ATE también se posicionó como uno de los principales sindicatos de la CGT con influencia en el gobierno pe-

ronista (Contreras, 2011). La coexistencia de estas dos organizaciones, y su rivalidad, pasó a ser, desde entonces, algo habitual dentro del panorama sindical argentino.

La situación en torno a los sindicatos del sector público nacional nos habla, entre otras cosas, del poder que a partir de los años 1940 comenzaron a tener el sector y sus organizaciones. La ampliación del personal estatal, debido principalmente a la intervención del Estado en esferas otrora reservadas a la iniciativa privada, generó un conjunto significativo de trabajadores que se incorporaron en masa a los sindicatos estatales. Esto condujo a que, en aquellos años, tanto ATE como UPCN fueran de los sindicatos con mayor número de afiliados del país, ambos con una posición privilegiada dentro de la CGT (aunque con diferencias) y, por tanto, con un peso político importante.

Según Contreras (2011), la división histórica al interior de este gremio y la rivalidad intersindical, que ya es característica del ámbito público, se vincula no solamente con los contrastes iniciales entre organizaciones que nuclean personal con características diferentes (empleados administrativos y obreros manuales), sino también con decisiones tomadas oportunamente por la CGT y los principales sindicatos nacionales del sector privado que, advertidos del virtual poder de un único sindicato estatal, se esforzaron desde entonces por evitar una unificación futura del gremio.

---

#### ENTRE LA RESISTENCIA Y LA INTEGRACIÓN

A partir de fines de los años 1940, ATE y lo que pronto fue UPCN tomaron la forma de sindicatos con estructuras centralizadas y acentuadamente verticales, con liderazgos fuertes y de larga permanencia y con una intensa relación política con el peronismo: todas características salientes de la mayoría del sindicalismo de la época. A su vez, y en el caso estricto del sector público, sus sindicatos continuaron en el marco de los límites que determinó la actividad en el seno del Estado. Nos referimos a la colaboración con los gobiernos y la cuasi ausencia de huelgas y paros (Diana Menéndez, 2007).

Cuando Perón fue derrocado por la autodenominada Revolución Libertadora, en 1955, la CGT era liderada por el secretario adjunto de ATE, Hugo Di Pietro. Después de un primer llamamiento a defender el gobierno peronista con las armas, el dirigente sindical decidió aplacar los ánimos de los militantes y los trabajadores e iniciar un diálogo con las autoridades militares en el poder (James, 2006). Las interpretaciones al respecto varían: hay quienes afirman que la decisión tomada por la CGT era una orden de Perón para evitar enfrentamientos y hay otros que ven en

esta acción una traición al pueblo por parte de la dirección cegetista.

Al poco tiempo del golpe, Di Pietro renunció y asumió la central obrera un triunvirato conformado por Andrés Framini, Luis Natalini y Dante Viel. Este último era un dirigente de UPCN. Esto nos habla de la importancia de este otro sindicato estatal en el conjunto del movimiento obrero argentino, que entonces contaba incluso con más afiliados que ATE. Sin embargo, la presencia de este dirigente en la cúspide de la central obrera fue efímera. El régimen militar se opuso a que la CGT sea dirigida por un empleado estatal debido a la concepción, entonces reinante, de la sumisión del personal civil a las disposiciones de los gobiernos. Esto obligó a Viel a renunciar a los pocos días. Hacia fines de ese año (1955), la CGT fue definitivamente intervenida por el gobierno *de facto* (Godio, 2000).

No obstante, las acciones de ambos sindicatos continuaron a nivel de las bases durante años y, principalmente, en seccionales del interior del país. Son muy escasos y fragmentados los estudios al respecto –sobre todo para el caso de UPCN–. Sin embargo, po-

demos afirmar que durante la denominada “resistencia peronista” los militantes de ATE llevaron a cabo acciones tendientes a defender su salario y en contra del recorte presupuestario y de los intentos de privatización, participando en paros, trabajos a reglamento y quites de colaboración. Se trató sobre todo de trabajadores de empresas públicas y, especialmente, de la actividad portuaria y de algunos docentes (Schneider, 2005). Aparentemente, la mayor reacción de militantes de ATE ocurrió en Rosario y en la ciudad de Córdoba (James, 2006).

A nivel cupular, ATE fue intervenida después del golpe de Estado de 1955 y, dos años después, volvió a la normalidad en el marco de elecciones internas. Si seguimos a Torre (2004), el núcleo dirigencial que tomó el poder de este sindicato en las elecciones de 1957 es el que continuó al mando de la asociación hasta 1984. Podemos hacernos una idea del carácter mayormente conservador de ese grupo dirigente si tenemos en cuenta que atravesó otros dos golpes de Estado –el de 1966 y el de 1976– sin ser intervenido y si consideramos que, por entonces, continuaba entendiendo que un sindicato del sector público debía ser principalmente negociador y de gestión en relación al Estado empleador (Diana Menéndez, 2007).

Sin embargo, esta dirigencia de ATE no era homogénea. Ya en el transcurso de la autodenominada Revolución Argentina, comenzaron a notarse diferencias internas en relación con qué hacer frente al gobierno de Onganía. La posición negociadora la encarnaba quien era, desde 1967, el secretario general del sindicato, Juan Horvath. La posición combativa, que planteaba hacer frente al nuevo gobierno militar, la encabezaba, entre otros, Héctor Quagliaro, de la seccional Rosario (Mondonio, 2016).

Si bien la máxima conducción de ATE se nucleó en la CGT de los Argentinos luego del congreso normalizador de la central, de marzo de 1968, su partici-

pación allí fue corta y se limitó a la presencia de un vocal en el consejo directivo. Lo que parece haber llevado a este sindicato, como también a UPCN, a elegir la CGTA fue la presión generalizada de las bases y de algunos dirigentes del interior frente a la baja del salario real de los estatales y el recorte presupuestario como consecuencia del plan económico restrictivo de Krieger Vasena. Sin embargo, luego del Cordobazo de mayo de 1969, la cúpula de ATE, aun estando dentro de la CGTA, comenzó a participar de las 62 Organizaciones liderada por el vandomismo, que seguía las directivas de Perón de reunificar la CGT. Posteriormente, hacia fines de ese año, y a pesar del intento de Quagliaro y otros dirigentes de continuar en la línea combativa, ATE dejó la CGT liderada por Ongaro en el contexto de una estrategia de negociación para la salida de los militares del gobierno (Dawyd, 2014; Mondonio, 2016).

Por otro lado, y como mencionamos, UPCN también formó parte de la experiencia de la CGTA e incluso con un perfil más alto: contaba con el cargo de secretario adjunto (Dawyd, 2014). En este caso, la salida de UPCN de la central combativa fue más traumática. Su líder, Saturnino Soto, deseaba continuar dentro de la CGTA luego del Cordobazo, en alianza con Raimundo Ongaro, con el objetivo de conformar un polo de oposición al gobierno militar. Esta decisión no cayó nada bien a las autoridades castrenses quienes, en diciembre de 1969, decidieron intervenir el sindicato bajo el pretexto de que dos años antes habían existido irregularidades en las elecciones internas. La idea del gobierno militar era reemplazar al dirigente díscolo. Efectivamente, en abril de 1970, cuando la intervención llamó a nuevas elecciones, la lista opositora a Soto –liderada llamativamente por un dirigente de los trabajadores del *turf*– ganó las elecciones (Torre, 2004). El gobierno *de facto* logró así controlar UPCN.

---

#### ESTRATEGIAS FRENTE A LA DICTADURA DE 1976

Si bien la situación del personal del sector público, y de los trabajadores en general, era crítica después de la gran devaluación del peso durante el tercer gobierno peronista (el denominado Rodrigazo), la realidad de los estatales comenzaba a ser aún más grave luego del golpe de Estado perpetrado en 1976.

Al delicado escenario económico general le siguió, además del congelamiento salarial decretado por el nuevo gobierno militar, una serie de políticas tendientes a la reducción del déficit fiscal propuestas por el ministro Martínez de Hoz. Por ejemplo, la reducción del personal estatal llevada a cabo. Al respecto, y según el ministro, durante su mandato se produjo una reducción del 25 % del personal del sector

público nacional (administración central y descentralizada, y empresas), mientras que un informe del FMI de 1980 señaló que esa reducción habría sido del 10 %. Como comenta Mondonio (2016), sea uno u otro el porcentaje correcto, se trata de números nada despreciables.

A su vez, junto a las medidas económicas se implementaron una serie de prohibiciones y amenazas al personal estatal. En los hechos, se impedía la actividad gremial en el sector público, bajo la amenaza de la expulsión del personal que perturbara el funcionamiento de la administración pública, lo que efectivamente se tradujo en innumerables despidos en el marco de las leyes de prescindencia destinadas

a dirigentes, delegados y afiliados a ATE y a UPCN (Mondonio, 2016). El gobierno militar también prohibió a los trabajadores del sector la afiliación a partidos políticos y la participación en actividades proselitistas o de propaganda (Armellino, 2014).

Por otro lado, algunos incipientes avances llevados a cabo unos años antes en materia convencional fueron barridos por la dictadura de 1976. A comienzos de los años 1970, habían empezado a establecerse lentamente convenios colectivos en algunas reparticiones de la administración pública nacional, lo que ponía en entredicho el carácter unilateral de la relación entre Estado y servidor público. Sin embargo, esta posibilidad fue suprimida por ley por considerar que en las funciones estatales estaban comprometidos los superiores intereses del Estado que debían ser orientados exclusivamente por el gobierno de turno (Armellino, 2014).

Finalmente, los trabajadores fueron el centro de la política de represión y desaparición forzada durante aquellos años, siendo también el personal estatal un blanco de este método, con dirigentes y delegados detenidos y desaparecidos de ATE y de UPCN (Fernández, 1985).

En este contexto de políticas económicas restrictivas y acciones represivas, el gobierno *de facto* intervino la mayoría de los grandes sindicatos. Aunque ATE y UPCN eran parte de las organizaciones más grandes, sólo esta última fue intervenida. ATE contaba, en 1979, con ciento cincuenta mil afiliados y era entonces el octavo sindicato más grande del país; por su parte, UPCN tenía ciento ochenta mil adherentes y era, ese año, la sexta organización gremial en importancia numérica (Fernández, 1985).

En 1975, UPCN fue intervenida durante el gobierno constitucional de Martínez de Perón, con el objetivo de mitigar los crecientes conflictos al interior de la organización. El gobierno militar continuó esa situación y, en 1982, designó una comisión normalizadora. Esta comisión estaba conformada por dirigentes que colaboraban con la dictadura y otros integrantes jóvenes, dejando de lado a los líderes opositores que, por fuera de la organización intervenida, habían conformado la Mesa de conducción unificada nacional de UPCN, encabezada por Jesús González (Armellino, 2015a; Mondonio, 2016).

La comisión normalizadora reformó el estatuto del sindicato en 1983, sin aprobación de ninguna otra instancia interna. Impuso un perfil más centralista y verticalista en UPCN, con el fin de evitar las rivalidades internas que caracterizaron a esta organización en los años sesenta y setenta. Entre otras cosas, esta reforma estableció una nueva y preponderante seccional, la de Capital Federal y Empleados Públicos Nacionales, que nucleó, des-

de ese momento, a la mayoría de los afiliados. A su vez, el texto resaltó un nuevo perfil sindical estrictamente gremial, que procuró gestionar beneficios y realizar prestaciones de servicios a sus afiliados, con un sentido preponderantemente corporativo. Esos años de trabajo en la normalización le sirvieron a esta comisión para depurar el sindicato, transformar el estatuto y conformar una lista única para los primeros comicios a realizarse con el retorno a la democracia (Armellino, 2015a).

Por su parte, ATE logró evitar la intervención, pues la mayoría de su dirigencia mostró colaboración con el nuevo gobierno militar. Su secretario general, Juan Horvath, cooperó con la dictadura, formó parte de las comitivas sindicales a la OIT, intervino numerosas seccionales con el objetivo de evitar conflictos con el gobierno y desmovilizó al personal estatal. Como contrapartida, el gobierno militar prorrogó su mandato –que vencía en 1979– hasta 1984. En este contexto, las disputas entre los dirigentes sindicales de ATE no tardaron en reaparecer (Mondonio, 2016).

Frente a la crisis que significó la dictadura para los trabajadores y el sindicalismo, dos fueron principalmente las posturas asumidas desde los gremios: colaborar con los militares e intentar influir en las políticas laborales y económicas que se fueron implementando u oponerse al gobierno para que caiga la dictadura.

Cuando se produce el golpe de Estado, Juan Horvath estaba al frente de ATE y Héctor Quagliaro era el secretario gremial. La mayoría del secretariado nacional y del consejo directivo central siguieron la opción colaboracionista y sólo un grupo reducido de dirigentes eligió la alternativa opositora. Este segundo grupo, conducido por Quagliaro, sufrió las consecuencias de optar por la confrontación: varios de ellos fueron prescindidos por la dictadura y otros, con los años, expulsados de los organismos de gobierno del sindicato (Mondonio, 2016).

Este grupo opositor fundó, en 1977, una agrupación nacional de afiliados (en principio de carácter clandestina y por fuera de la estructura sindical) denominada Agrupación Nacional Unidad y Solidaridad de ATE (ANUSATE), con el fin de recuperar el sindicato a manos de Horvath. A su vez, formó parte de los nucleamientos más confrontativos de cara a la dictadura, como la Comisión de los 25, las Agrupaciones Gremiales Peronistas y la CGT Brasil. Desde ese lugar, y ganando adeptos año tras año, ANUSATE participó en huelgas sectoriales y otras acciones generales que tuvieron lugar desde el año 1977. El sector colaboracionista, en cambio, se abstuvo de llamar a acciones directas hasta mediados de 1982, ya con la crisis y declive evidente de la dictadura (Mondonio, 2016).

La vuelta a la democracia, a fines de 1983, supuso un proceso de normalización sindical, tendiente a establecer por vía electoral las autoridades de los sindicatos intervenidos o con mandato prorrogado. Así, en 1984, UPCN y ATE se aprestaron a elegir sus conducciones.

Como ya mencionamos, la comisión normalizadora de UPCN logró conformar una lista de unidad –la lista blanca– a partir de aislar a la línea opositora al gobierno militar. De este modo, quien había encabezado la comisión, Miguel Candore, fue elegido como el nuevo secretario general del consejo directivo nacional, acompañado por el entonces delegado del Ministerio de Trabajo, Andrés Rodríguez, como secretario gremial. A su vez, éste último fue elegido secretario general de la nueva seccional Capital Federal y Empleados Públicos Nacionales, la seccional con más influencia a partir de la reforma del estatuto de 1983, dada la cantidad de reparticiones estatales que nucleaba. Precisamente, este lugar le permitió a Rodríguez, unos años después, dar un salto hacia la máxima conducción del sindicato y permanecer en ella, sin rivalidad, hasta nuestros días (Armellino, 2015a).

En el caso de ATE, sí hubo competencia electoral. Ésta se dio entre la tradicional lista azul y blanca, liderada por Horvath, y la nueva lista verde salida de ANUSATE, encabezada, para las elecciones de 1984, por Víctor De Gennaro (a nivel nacional) y German Abdala (en la seccional Buenos Aires). La victoria de la lista verde supuso el inicio de un cambio significativo en el modo de concebir el sindicato. Sin embargo, ese año el triunfo fue ajustado y la propuesta de un nuevo modelo sindical comenzó a concretarse recién a partir de 1989, con una reforma en el estatuto de la asociación (Armellino, 2015a).

En este sentido, frente al carácter corporativo y autoritario de la anterior gestión, la nueva dirección, influenciada por el proceso de renovación del peronismo, procuró diseñar un sindicato más descentralizado, más democrático, con pluralidad interna y un perfil marcadamente político. Así, la reforma del estatuto –aprobado en este caso en congreso de delegados– estableció ámbitos colegiados con participación de todos los niveles de conducción y la creación de consejos directivos provinciales con autonomía financiera y administrativa. También estableció objetivos gremiales de solidaridad con sindicatos nacionales y latinoamericanos. Y en el plano político, explicitó su defensa de la democracia, los derechos humanos y la democratización del Estado, además de que se posicionó como un actor para el cambio social (Duhalde, 2009; Armellino, 2015a).

De este modo se constituyeron, en la década de 1980, dos concepciones sindicales distintas en los dos principales sindicatos del sector público nacional. Siguiendo a Armellino (2015a), podemos denominar a la concepción que sostuvo UPCN como una de tipo profesional-asociativo, de perfil corporativo, y aquella de ATE como una concepción de clase, con un fuerte contenido político-social.

No obstante, estas diferencias no bloquearon la posibilidad de desarrollar toda una serie de acciones conjuntas de cara al gobierno radical encabezado por Alfonsín. Las iniciativas (paros y movilizaciones) tendieron, principalmente, a lograr aumentos en los ingresos –en el marco de una fuerte crisis fiscal que generaba un significativo retraso salarial– y a obstaculizar la amenaza de reforma del Estado y las privatizaciones del activo público. A su vez, estas dos entidades gremiales comenzaban a demandar en conjunto por la sanción de una Ley de negociaciones colectivas del sector, apoyadas en resoluciones al respecto de la OIT, para terminar definitivamente con las disposiciones unilaterales del Estado empleador (Armellino, 2014 y 2015a).

Este marco de demandas y disputas se expandió a todo el sector público del país, lo que generó que, a partir de mediados de los ochenta, y por primera vez, el número de conflictos del sector público superase al del sector privado. Si bien ya a mediados de los años setenta el conflicto en el ámbito estatal había sido considerable (Armellino, 2014), en la década de 1980 irrumpió fuertemente y se posicionó como el sector con más conflictos. Para 1987, nueve de los diez sindicatos que habían llevado a cabo más huelgas eran estatales (Orlansky, 1989).

Esta ofensiva del gremio de trabajadores estatales tuvo un logro parcial a fines de 1986. Frente a la demanda para habilitar la negociación colectiva en el sector, el gobierno creó la Comisión Participativa de Política Salarial y otras Condiciones de Empleo para el Sector Público, que, para centralizar la negociación, incluyó en su seno sólo a ATE y a UPCN. Esta comisión hacía las veces de una instancia paritaria, aunque de carácter consultivo, donde se trataban temas laborales y se discutían los plazos para la sanción de una ley de convenciones colectivas para el sector (Armellino, 2015a y 2015b).

Sin embargo, también fue un espacio de negociación de este tipo el que mostró, a las claras, las diferencias de fondo en cuanto a concepción y criterio entre ambos sindicatos. Esta discrepancia saltó, por primera vez a la vista de manera rotunda, en el contexto del gran conflicto desarrollado en los hospitales nacionales desde mediados de la década del

ochenta. ATE y UPCN habían encabezado de manera conjunta las demandas salariales del sector, que se encontraba en una situación crítica desde 1985. Sin embargo, el panorama cambió a partir de diciembre de 1987, cuando en una huelga convocada de setenta y dos horas sólo participó ATE. Poco antes, UPCN había comenzado conversaciones con el gobierno, en el entorno de una mesa de trabajo, para elaborar

un nuevo escalafón para la actividad proponiendo diseños de carrera. Y si bien ATE finalmente fue incorporado a la instancia de diálogo, las negociaciones se complicaron y cada sindicato continuó con su postura: ATE se separó de la propuesta del gobierno mientras que UPCN se sumó a su elaboración. Era el comienzo de lo que, a partir de la década de 1990, fue una rivalidad acérrima (Armellino, 2015a).

---

#### NEOLIBERALISMO Y CONSOLIDACIÓN DE DOS CONCEPCIONES OPUESTAS DE SINDICALISMO

En 1989, antes de realizarse las elecciones presidenciales, UPCN había dado su respaldo al candidato peronista Carlos Menem y, a su vez, de manera intempestiva, expresaba la importancia de una reforma del Estado. La cúpula de ATE, en cambio, si bien también aprobó la candidatura de Menem, lo hizo con cautela (Armellino, 2015a).

La asunción de Menem, en julio de 1989, fue el inicio de la consolidación de un modelo neoliberal que, entre otros puntos, supuso una refuncionalización y un achicamiento del Estado. Si bien durante el gobierno anterior hubo intentos de reforma de la administración pública, esta política se implementó de lleno y tuvo sus consecuencias en los trabajadores del sector y en sus organizaciones representativas en la década de 1990 (Duhalde, 2009).

Las políticas fundamentales orientadas al trabajador estatal se vincularon con la reducción del personal, la homogeneización y la reducción salarial y, finalmente, la flexibilización de las relaciones laborales.

La reducción del personal se realizó principalmente a través de despidos directos, retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas (Diana Menéndez, 2007). En términos concretos, la APN fue reducida un 28,4 %, entre 1989 y 1995, período de mayor baja de personal. Sin embargo, los sectores de salud y de educación –que entran en este cómputo–, entre 1992 y 1993, dejaron de pertenecer al ámbito nacional y fueron provincializados, con lo cual, si desestimamos estos dos sectores, la reducción real de la APN bajó a un 3,7 %. En cambio, el grueso de los despidos ocurrió en las empresas públicas previo a las privatizaciones, con el objetivo de entregar las compañías “saneadas” a los actores privados. Allí, la reducción del personal fue del 82,6 %. Por último, y debido a la provincialización de servicios, las administraciones provinciales no sólo no redujeron su personal sino que lo aumentaron en un 34,1 %.

En definitiva, salvo en las empresas estatales donde la reducción fue brutal, en las administraciones la disminución en la cantidad de personal fue escasa, si se toma en cuenta el período de la primera presiden-

cia de Menem. A su vez, a partir de 1995 y gracias a una serie de normas que habilitaban la contratación por tiempo determinado en el Estado y que permitieron encubrir relaciones de dependencia permanentes con el empleador, muchos de los estatales despedidos con anterioridad fueron nuevamente empleados por el Estado pero bajo la forma de contratos anuales o semestrales. A su vez, estas contrataciones no implicaban una relación laboral, sino comercial (similar a los contratos de autónomos privados, con la consecuente reducción en cargas sociales para el Estado). Por lo tanto, si bien la baja de trabajadores no fue tan significativa en la administración pública, sí se logró una disminución del costo en personal (Diana Menéndez, 2007; Duhalde, 2009).

En cuanto a la homogeneización y reducción salarial, el Estado logró implementar, en 1991, una nueva carrera administrativa: el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA). Sus principales propósitos fueron reducir los salarios del personal, que cayeron un 15 %, entre 1992 y 1994, y abarcar en un mismo escalafón a todos los trabajadores de la administración nacional, con el objetivo de centralizar y facilitar las negociaciones con los sindicatos (Murillo, 1997; Armellino, 2015b).

Con respecto a la flexibilización de las relaciones laborales, el gobierno logró sancionar la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional que, junto con el primer convenio colectivo de trabajo para la APN, habilitaron una serie de modificaciones flexibilizadoras como la fijación de adicionales salariales por productividad, la movilidad compulsiva funcional y geográfica del personal y la modificación del sistema de ingresos a la función pública, además de la posibilidad de tercerización de servicios (Armellino, 2015b).

Esta ofensiva contra los trabajadores estatales tuvo como consecuencia reacciones opuestas por parte de los dos principales sindicatos del sector a nivel nacional. Mientras UPCN apoyó y contribuyó a la implementación de estas reformas, ATE se opuso y lideró un frente de lucha antineoliberal.

En el caso de UPCN, tempranamente su dirección estableció una alianza con el flamante gobierno pe-

ronista. Sus dirigentes entendían que el proceso de reformas estructurales era inevitable y, teniendo en cuenta esto, ofrecieron acompañarlo a cambio de compensaciones (Etchemendy, 2001; Diana Menéndez, 2007). De ese modo, no sólo evitaron la realización de acciones directas contra las políticas gubernamentales, sino que apoyaron su implementación y, en varias oportunidades, celebraron las medidas del gobierno en actos públicos (Armellino, 2015b). En cuanto a las compensaciones, éstas tuvieron que ver con la obtención de ciertos privilegios a la hora de implementar las reformas requeridas, de los cuales se excluyó a ATE.

En este sentido, UPCN fue el único sindicato incluido en el Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA), el órgano encargado de instrumentar e implementar los decretos y las leyes relativos al ajuste y la reforma de la APN, donde participó en las propuestas y el diseño de las nuevas políticas. Esto le permitió intervenir de manera que sus afiliados, concentrados mayormente en la APN, fuesen los menos afectados por el proceso de reformas, dirigido especialmente a la reducción del personal de empresas públicas, donde predominaba ATE. También fue incluido como único sindicato en la Comisión Permanente de Carrera del SINAPA. Esto le permitió situarse en un lugar de privilegio al poder negociar las condiciones para los concursos, las promociones y las recategorizaciones, intentando beneficiar a sus afiliados, en una suerte de cogestión del personal estatal. Por otro lado, la reglamentación de la primera Ley de convenciones colectivas para la administración pública nacional (1993), norma militada tanto por ATE como por UPCN, le otorgó a este último la mayoría de representantes por la parte sindical en las negociaciones colectivas con el Estado empleador: un representante para ATE cada dos representantes para UPCN. Esta decisión lo convirtió, en los hechos, en el actor fundamental con el que negociar y redujo la capacidad de incidencia concreta de la otra asociación. Por último, UPCN recibió, de manera monopólica, la gestión de la única obra social que acababa de crearse para todos los empleados de la APN, una significativa fuente de recursos que, para mediados de la década de 1990, se estipuló que significaba la administración de más de diez millones de pesos-dólares por mes (Armellino, 2015a y 2015b).

Por otra parte, desde la asunción de Menem, ATE se posicionó como un actor de oposición. En un principio se mantuvo dentro de la CGT confrontacionista, liderada por Ubaldini, pero al poco tiempo decidió que tanto esa central como el Partido Justicialista ya no servían como espacios para la lucha social y política. En este sentido, en diciembre de 1991, y junto con otros sindicatos del sector público como los docentes y los judiciales –de los más afectados por las políticas

neoliberales implementadas–, fundaron una central alternativa denominada entonces Congreso de los trabajadores argentinos (CTA). El objetivo de ATE con la creación del CTA era salir, definitivamente, de las problemáticas estrictamente sectoriales –dominadas por UPCN– y, con una mirada más sociopolítica y menos corporativa, encabezar la construcción de un frente de lucha contra las políticas neoliberales. La nueva conducción, resultado de las elecciones de 1984, entendía al sindicato como una herramienta eminentemente política de transformación social, diferente a la concepción profesionalista y corporativa de UPCN, más volcada a la prestación de servicios sociales (Duhalde, 2009; Armellino, 2015a).

Sin embargo, lo estrictamente laboral no era dejado de lado, sino incorporado al plano sociopolítico. Así, las consecuencias negativas de las políticas gubernamentales para el empleo en el sector público, en términos de flexibilización y destrucción de fuentes de trabajo, ocasionó que la mayoría de los sindicatos del sector, con ATE a la cabeza, estuvieran a la delantera de los conflictos durante el período (Diana Menéndez, 2007; Duhalde, 2009). Si en la década de 1980, como mencionamos, el conflicto en el sector público tomó un relieve inaudito, en los años 1990 se consolidó como el sector que produjo más conflictos laborales, teniendo en cuenta a empleados nacionales, provinciales y municipales. Los conflictos llevados a cabo por estatales fueron mayoría en casi todos los años de la primera presidencia de Menem, llegando incluso a un 75 % de los conflictos totales en 1995.

Esta confrontación con el gobierno condujo a ATE a quedar relegado de las instancias de decisión relativas a la vida de los trabajadores estatales; o, cuando fue integrado, lo hizo en minoría, lo que lo llevó a oponerse a las medidas llevadas a cabo por el gobierno, que contaba con el apoyo de UPCN. Por ejemplo, ATE no compartió el proyecto de Ley de convenciones colectivas de trabajo que se presentó al Congreso a comienzos de la década; también rechazó la reglamentación de esa ley una vez sancionada con modificaciones; estuvo en contra de la aplicación –a su parecer discrecional– del nuevo escalafón SINAPA; además, se opuso a la cesión de la nueva obra social del sector a UPCN; y, finalmente, rechazó el primer convenio colectivo de trabajo de la APN por considerar que incorporaba cláusulas de flexibilidad (Armellino, 2015a y 2015b).

En términos políticos, este posicionamiento le valió transformarse en uno de los principales actores de oposición al modelo neoliberal que se implementaba y ser así un referente para todas las acciones que se llevaban a cabo contra el gobierno. Supo compensar la pérdida de afiliados obreros a nivel de las fábricas y empresas estatales (cerradas o privatizadas) con nuevos cotizantes de áreas administrativas provin-



ciales y municipales y con trabajadores contratados, lo que le permitió mantener el nivel de afiliados en la década (Armelino, 2015a).

En términos económicos, esta estrategia de acción supuso una disminución relativa de sus ingresos, si se toma en cuenta los avances de UPCN en la materia. A la ausencia de gestión de una obra social, se sumó el hecho de que frente a la no firma del primer convenio colectivo, tampoco obtuvo el aporte patro-

nal estipulado por ley para los sindicatos firmantes, lo que en los hechos significaba una suma de aproximadamente cuatro millones de pesos-dólares anuales (Armelino, 2015b). En este sentido, Martuccelli y Svampa (1997) han hablado de un “desliz ético” de ATE. Pero también hay que entender estas prácticas a partir de una concepción particular de sindicalismo donde los principios resultan constitutivos de las acciones (Armelino, 2015a).

---

#### SINDICALISMO ESTATAL Y GOBIERNO PROGRESISTA: AFINIDADES, TENSIONES, RUPTURAS

La crisis económica que se intensificó durante el gobierno de la Alianza generó malestar en el sindicalismo del sector público. A comienzos del año 2000, el gobierno presentó al Congreso un proyecto de emergencia económica que pretendía implementar despidos de empleados estatales o su relocalización y, a su vez, congelaba salarios. A esto se sumó, a mediados de ese año, la implementación efectiva de un recorte del 13 % sobre los ingresos del personal del sector. A su vez, el presidente De la Rúa siguió incorporando trabajadores contratados, por locación de servicio o de obra, para la realización de tareas del personal de planta permanente, debido a la imposibilidad formal de recibir nuevo personal en los puestos vacantes del Estado. Esta ofensiva contra el empleado público produjo, en ese momento, una reacción generalizada contra el gobierno. ATE lideró esa protesta, e incluso UPCN –que desde hacía varios años se inclinaba al diálogo y la negociación– convocó a un paro de veinticuatro horas en junio del 2000 (Armelino, 2015b).

La crisis integral del modelo de liberalización económica, que tuvo como hito principal a los acontecimientos violentos del 19 y 20 de diciembre de 2001, dio lugar, a partir de 2003, a un gobierno que intentó reconstruir la gobernabilidad a través de la articulación de actores sociales y políticos con un perfil antineoliberal. En ese contexto, la dirigencia de ATE se sentía interpelada por el discurso del flamante presidente Néstor Kirchner, mientras que UPCN, que había apoyado explícitamente a Menem en las elecciones presidenciales de 2003, miraba con recelo al nuevo gobierno (Diana Menéndez, 2007).

Con el objetivo de establecer una alianza de gobernabilidad, en primera instancia el gobierno nacional entró en contacto con las dirigencias de ATE y de la CTA, mientras que la CGT (de la cual formaba parte UPCN) se mantenía a cierta distancia, en el marco de un proceso de lucha interna por la conducción. De este modo, ATE fue llamada a firmar, en marzo de 2004, el convenio colectivo de trabajo para la administración pública nacional (suscripto sólo por UPCN en 1999), incorporándose así al mismo. A su vez,

previo a su firma, ATE pidió y obtuvo la agregación de unas cláusulas tendientes a lograr cierta seguridad para los estatales en caso de que se llevaran a cabo en el futuro reformas en la administración. Este ingreso al convenio le permitió a la asociación compartir, desde entonces, el aporte patronal dirigido a los sindicatos firmantes. Esta incorporación se realizó en el marco de un acto desarrollado en Casa de Gobierno, con la participación del entonces secretario general de la asociación, Pablo Micheli (Armelino, 2015b).

Esta acogida del gobierno a ATE, y principalmente la división del aporte patronal, produjo una reacción inusitada de parte de UPCN. En junio de 2004, tres meses después de la firma de incorporación de ATE, el sindicato rival realizó una masiva movilización a plaza de Mayo, con cerca de treinta mil personas, donde se solicitó una recomposición salarial y, principalmente, se demostró poder (Diana Menéndez, 2007).

Pero esta situación comenzó a cambiar. Las elecciones legislativas de 2005 obligaron a Kirchner a cerrar acuerdos con el Partido Justicialista (PJ), resignando en buena medida la política de transversalidad que había propuesto al comienzo de su mandato. Esto tuvo un efecto negativo en algunos actores, como ATE y CTA, debido principalmente a su cuasi ausencia en la conformación de listas electorales y en puestos gubernamentales. En ese contexto, y ya con la consolidación de Hugo Moyano al frente de la CGT, el gobierno comenzó a recostarse en el poder que, gracias a la reactivación económica, comenzaban a tener los sindicatos del sector privado y, consecuentemente, esta central sindical. En ese entonces, Andrés Rodríguez, secretario general de UPCN, formaba parte de la comisión directiva de la CGT y era autoridad del PJ porteño (Diana Menéndez, 2007).

A nivel de las relaciones laborales en la APN, en julio de 2005, se conformó por primera vez una mesa de negociación, donde participaron ATE y UPCN, y donde se llegó a un acuerdo de aumento salarial después de más de diez años de congelamiento en los ingresos. A su vez, a fines de ese año, se firmó un nuevo convenio colectivo del sector, donde se incorporaron

algunos artículos referentes a la igualdad de oportunidades y trato, la igualdad de género, la evaluación de condiciones de trabajo, etc., todos ellos beneficios y prerrogativas significativas. Sin embargo, no se eliminaron algunas cláusulas que permitían cierta flexibilización laboral y que habilitaban la precarización contractual, permaneciendo así en la administración pública una gran cantidad de personal contratado por tiempo determinado. Finalmente, si bien ATE firmó el nuevo convenio, rechazó e impugnó la compulsa realizada por el Ministerio de Trabajo para determinar la cantidad de afiliados de cada sindicato en la APN, que arrojó un 70 % para UPCN y un 30 % para ATE, resultado que dejó el porcentaje de representación sindical exactamente igual al ya existente (Diana Menéndez, 2007; Armelino, 2015b).

El año siguiente, el 2006, fue clave para comenzar a configurar el regreso al mapa sindical que habíamos observado en la década anterior. Unos días antes de realizarse la negociación paritaria anual para establecer principalmente un aumento salarial para el sector, el gobierno anunció la firma de un acuerdo salarial con los representantes de UPCN. El anuncio fue realizado en la Casa Rosada por Alberto Fernández, entonces Jefe de Gabinete, y Andrés Rodríguez, secretario general de UPCN, en ese momento presidente y vicepresidente respectivamente del PJ de la Capital Federal (Diana Menéndez, 2007). UPCN volvía a ser, en exclusividad, el sindicato de referencia del gobierno de turno.

Este hecho significó una crisis en ATE, que ya venía discutiendo internamente la relación de cercanía con el gobierno. Concretamente, este desaire catalizó una fuerte discordia dentro de la lista verde de ANUSATE, entre un sector enfrentado al gobierno y otro a favor. Sin embargo, hay que señalar que las divisiones internas no eran allí una novedad. Como comentamos anteriormente, la posición democrática del sindicato (luego de la reforma del estatuto de 1989) posibilitó la coexistencia de varias corrientes

internas –más allá de la peronista–, como la trotskista, la socialista, la socialcristiana, la comunista y la radical. Lo novedoso en que, en los años 2000, la fractura se daba al interior de la ya histórica lista verde. Este quiebre generó una serie de consecuencias indeseadas para el sindicato, que fue cada vez más relegado en las negociaciones con el Estado empleador. Las fragmentaciones internas no sólo condujeron a acciones descoordinadas y contradictorias, sino también a la dificultad de cerrar negociaciones debido a cierta imposibilidad real de garantizar acuerdos (Diana Menéndez, 2007; Duhalde, 2012).

Desde entonces, las paritarias fueron acordadas por el gobierno únicamente con UPCN, que continuó bajo el liderazgo de Rodríguez, con un manejo vertical y centralizado de la política gremial, clave para entender el nivel de cohesión interna de este sindicato. De todas maneras, estos acuerdos también fueron firmados por ATE, aunque en disidencia, y desde entonces no dejó de llevar a cabo reclamos –principalmente a partir de movilizaciones y paros– (Diana Menéndez, 2007; Armelino, 2015a). El enfrentamiento entre estos dos sindicatos permaneció así inalterado.

Las divisiones al interior de ATE tuvieron, además, sus consecuencias en la CTA, que finalmente no consiguió la ansiada personería gremial por parte del gobierno. En las elecciones internas de 2010, esta central se dividió también a partir del apoyo y la oposición a la administración kirchnerista (Etchemendy, 2013).

Finalmente, con la asunción del gobierno liberal de Mauricio Macri en 2015, el panorama sindical estatal tomó definitivamente la forma que había tenido en los años 1990: se configuró así un escenario donde UPCN funcionó como un aliado del gobierno, mientras que ATE se posicionó como opositor a un gobierno considerado como neoliberal y antipopular. La diferencia radicó en la ruptura de la lista verde de ATE y en la división de la CTA –lo que restó fuerza–, cuyas reunificaciones no se vislumbran con claridad.

---

## CONCLUSIÓN

A lo largo del capítulo, abordamos la relación de los sindicatos del sector público, principalmente de la Administración Pública Nacional, con el Estado empleador, teniendo en cuenta la matriz política que atraviesa ese vínculo. También consideramos el contexto económico y social a la hora de comprender las acciones y estrategias de estos actores, sus triunfos y sus fracasos.

Las vicisitudes de este vínculo nos muestran la dificultad de realizar grandes conceptualizaciones sobre esta relación, pero sí nos deja en claro el componente político que la atraviesa, fundado principalmente en

el doble carácter del Estado, como empleador y poder público. Esto puede verse tanto en la década de 1930, donde, por ejemplo, la acción directa era en los hechos casi prohibida debido al carácter de sumisión de la relación de servicio al Estado, como también en los años 2000, donde el intercambio político prevalece por sobre los aspectos gremiales.

En algunos momentos, hemos podido diferenciar las bases de las cúpulas, en muchos otros no. Su diferenciación resulta clave si pretendemos ahondar en el examen de esta relación. No siempre coinciden las estrategias y las acciones de ambos segmentos

del sindicato y, en los últimos años, esto se ha visto claramente en el caso de ATE. UPCN hace lo posible por intentar controlar el disenso y, hasta el momento, lo logra.

La competencia que tiene lugar en el sector público habilita al Estado empleador a intervenir en la disputa interna con el fin, generalmente, de dividir al actor sindical e intentar conseguir las mejores con-

diciones para el desarrollo de sus políticas. Los sindicatos, a su vez, persiguen los beneficios que puede otorgarle el Estado, buscando los mismos a través de demandas y amenazas de conflicto. Esta ida y vuelta, condicionada sin dudas por los recursos de poder de cada actor y por el contexto general del intercambio, va configurando el devenir de una relación eminentemente singular.