

Lógicas de acción y relaciones de los sindicatos estatales con el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007)

Nicolás Diana Menéndez

INTRODUCCIÓN

A partir del año 2003 se verifica en la Argentina un proceso de gran desarrollo económico que impactó en una baja abrupta de la desocupación, un incremento de la afiliación sindical y gravitación de los sindicatos que tiene sus consecuencias en un notable incremento de la cantidad y ampliación de los convenios colectivos de trabajo, así como del retorno de la conflictividad sindical a los lugares de trabajo.

En los últimos años, tanto la bibliografía local (Abal Medina y Diana Menéndez, 2011; Arias y Salgado, 2011; Lenguita, 2010; Senén González y Haidar, 2009; Etchemendy y Collier, 2007) como internacional (Marten y Pulignano, 2008; Danford et al., 2002; Levesque y Murray, 2010; Dufour y Hege, 2010; MacKenzie, 2010) han dado cuenta de un proceso de reactivación sindical, luego de la crisis de representación que marcó las últimas dos décadas de siglo XX. El proceso que algunos autores denominan como “revitalización” (*renewal*) tiene diferentes interpretaciones. Por una parte, para algunos autores estaría caracterizado por tres factores: incorporación de afiliados, horizontalización de estructuras sindicales, realización de manifestaciones populares y la articulación con otros actores de la sociedad (Heery, Kelly y Waddington, 2003; Fairbrother, 2005). Otra gama de autores anglosajones interpretan como revitalización al conjunto de acciones y estrategias orientadas a reposicionarse como factor de poder en las distintas realidades nacio-

nales de modo que en cada país orientaciones diferentes, en función de la disponibilidad de recursos, pueden dar cuenta del fenómeno de la revitalización (Baccaro, Hamann y Turner, 2003).

Independientemente de las caracterizaciones locales sobre si la dinámica de reactivación se corresponde con las definiciones de “revitalización”, lo que nos interesa en este trabajo es que la realidad de las relaciones laborales en la Argentina muestra una creciente gravitación del movimiento obrero organizado y de la conflictividad laboral que vuelven a colocar la mirada de los estudiosos en el fenómeno sindical.

En este marco general jugaron un papel importante los sindicatos estatales. Nuestro propósito en este trabajo es analizar el despliegue de las dos organizaciones sindicales que desarrollan su representación en el ámbito estatal nacional durante el período 2003-2007, con el objetivo de vislumbrar la lógica sindical en una rama de actividad que posee características muy singulares y que en alguna medida también expresa las dinámicas generales del sindicalismo en la Argentina por varios motivos: en primer lugar, porque cada uno de los sindicatos que abordaremos, la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN), participan en cada una de las dos centrales obreras que coexistieron hasta 2010, la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) y la Confederación General del Trabajo (CGT)¹. En segundo término, porque constituyen sindicatos de peso tanto cuantitativa como cualitativamente, es decir, tanto por el número de afiliados y convencionados que representan como por el lugar estratégico que ocupan, y por la particular forma e intensidad en que se superponen las lógicas gremiales y políticas en este ámbito público. Finalmente, porque estas organizaciones expresan modelos sindicales e ideológicos muy disímiles e incluso opuestos.

El universo al que circunscribimos el análisis de esta investigación son los Ministerios de Trabajo y de Educación de la Nación. Asimismo, si bien nos valemos de herramientas cuantitativas y fuentes secundarias, este trabajo contiene un abordaje eminentemente cualitativo en base a entrevistas en profundidad realizadas a trabajadores, delegados y dirigentes sindicales así como a funcionarios de varios ministerios².

Estructuraremos este artículo a partir de tres ejes: la especificidad del sindicalismo en el Estado; las concepciones y modelos de representación de los sindicatos; la dinámica de relaciones establecidas por cada

organización con el gobierno de Néstor Kirchner en función de los ejes anteriores.

Las lógicas del sindicalismo estatal

Diversas lógicas forman parte de las singularidades que adquiere el sindicalismo en el ámbito del Estado. El carácter de la relación de empleo público abre una discusión no saldada aún sobre los límites de la potestad del Estado empleador para negociar con los agentes públicos (trabajadores estatales y sus organizaciones), condiciones de trabajo y salarios. La diversidad y superposición de normativas que rigen el empleo público. La constricción en las posibilidades de negociación en la medida en que la administración pública está regida por un presupuesto anual aprobado por el parlamento. La pluralidad y publicidad que adquiere el conflicto que se despliega en este ámbito en virtud por un lado de la participación de otros actores (además de empleador y trabajadores) como el público usuario o el público en tanto comunidad, y la legitimidad específica que se arrogan determinados actores en la participación en tanto el conflicto ocurre en el ámbito de lo público. Finalmente, la multiplicidad y superposición de organizaciones sindicales de representación nacional y local así como, en algunos casos, de cada organismo público³.

A los efectos de este artículo, la característica que nos interesa señalar más detalladamente es la que se refiere a la dimensión política que adquiere lo laboral y sindical en el ámbito del Estado. Es esta última dimensión, que remite a una condición del campo en que actúan estas organizaciones, la que nos permitirá comprender las dinámicas que van adquiriendo los sindicatos a lo largo de la última década.

La singularidad de la acción sindical en el Estado recae entonces en que el fundamento de la medida de fuerza no está dado por la posibilidad de parar la producción y en ese sentido atentar contra la acumulación de capital, sino por la capacidad de realizar un daño político al gobierno de turno. La huelga de los trabajadores del Estado supone como su mayor potencial la puesta en cuestión de un gobierno, atentando contra su “capital político”.

Se pueden identificar varios planos de esta dimensión política, que van desde niveles de mayor generalidad hasta otros más específicos; o en otras palabras, tanto aspectos comunes a todos los actores, en virtud

de ser una propiedad del campo, como aspectos que los diferencian, producto de sus formaciones históricas, concepciones, etc. En primera instancia, al nivel del campo, observamos que el fundamento de la medida de fuerza, de la lucha, en el ámbito público, está dado por la posibilidad de generar un ataque al orden político. En efecto, la huelga en la administración pública, tiene como base, como destino y como potencial de daño la puesta en cuestión de la política del gobierno. Así, cuando una huelga estalla en una empresa o rama de actividad (privada), la fuerza del trabajo radica en la capacidad de dañar la acumulación de capital, la moneda de cambio es fundamentalmente económica; en cambio, cuando el conflicto laboral se instala en el sector público, la suspensión del trabajo no está dirigida a dificultar (directamente) la acumulación de capital, sino que su fuerza descansa en el temor del gobierno al “descrédito” social, a que le genere un daño político.

El hecho que subyace evidentemente a esta cuestión, es la inescindibilidad entre Estado empleador y gobierno. Empleador y gobierno son, desde este punto de vista, una misma cosa. Por tanto, inevitablemente, un reclamo al empleador es un reclamo al gobierno, y en definitiva un reclamo a la política del gobierno.

Asimismo, estrechamente ligado a lo anterior, hallamos otro plano esencial, en la misma lógica de este “*intercambio político*” (Pizzorno, 1978). Otro hecho inexorable: el gobierno posee un signo político, lo cual dispone a los actores no necesariamente de la misma manera. Si en el plano anterior, la lógica del *intercambio* era una propiedad del campo, y por tanto común a todos los sindicatos, en este otro plano, las características que asuma este intercambio son de carácter más relacional, serán función de las particularidades de cada actor (gobierno y sindicatos). El signo político del gobierno de turno dispone a los actores frente a ese gobierno a partir de la vinculación ideológico política que posean/establezcan. Es decir, según sea la lógica de representación que despliega cada sindicato, y por tanto, según sean sus concepciones ideológicas y en consecuencia sus estrategias.

Esta dimensión del *intercambio político* puede denominarse como *relacionamiento político*, y contiene una serie de elementos a destacar. En primer lugar, el tipo de relacionamiento que se produzca dependerá del signo político del gobierno y del sindicato. En este sentido es central como el peronismo es en muchos casos un marco ideológico-institucional que habilita altos grados de relacionamiento⁴.

En segundo término, el tipo de relacionamiento está condicionado por las concepciones sobre el rol sindical, y sobre la representación en general. Cada sindicato expresa sustanciales diferencias en la forma de asumir y concebir su rol. Mientras para UPCN la relación (estrecha en términos de negociación) con el empleador es considerada la columna vertebral de su función como organización, para ATE es una bandera (más o menos respetada, según los casos) mantener la autonomía respecto del Estado, más allá de lo evidente de su fuerte posicionamiento y condicionante ideológico que puede jugar a favor o en contra de su relación con el Estado. Finalmente, la relación dependerá también del tipo de alianzas coyunturales, y de la dinámica compleja del juego político más amplio.

Hacia adentro de las organizaciones la lógica del intercambio político se manifiesta también de modo diferente. Para un sindicato como ATE en cuyo interior coexisten numerosas corrientes internas y cuyo nivel de diferenciación es alto, el *intercambio político* puede operar aglutinando las fuerzas internas, para los casos de abierta oposición político-ideológica con el gobierno; o por el contrario, polarizando posiciones en virtud de la forma de vincularse⁵, para los casos en que las diferenciación política no es tan abierta ni definida⁶. En cambio para UPCN, un sindicato con altos niveles de verticalidad, organicidad, diferenciación funcional y una fuerte impronta sectorial respecto de su rol, las definiciones de las posturas frente al empleador corresponden a la dirigencia y no son – en principio – causas disruptivas de las relaciones internas.

De este modo, la especificidad de la relación laboral en el espacio de trabajo de la administración pública se nutre de esta variedad de elementos: las resistencias laborales ponen en riesgo no sólo la productividad laboral; también el “capital político”, pues el mismo se verá más amenazado dependiendo de la rama de Estado en la cual el conflicto se exprese; la relación entre el signo político del gobierno que dirige el Estado y la historia política propia de los sindicatos; las alianzas coyunturales que desbordan el problema de la relación laboral en el Estado y sin embargo intervienen en la definición de posicionamientos, y etc.

Los modelos de representación

Entre las características del sindicalismo en el sector público se cuenta una transgresión a la normativa laboral argentina que establece

como criterio de representación la unicidad promocionada, es decir, el monopolio de la representación por rama de actividad al sindicato consignado como más “representativo”. Si bien este principio se ha visto matizado en los últimos años, tanto por el surgimiento de sindicatos nuevos que le disputan a las organizaciones con personería gremial⁷ la representación formal de los trabajadores, como por un fallo de la Corte Suprema de Justicia en el año 2008 que le otorga las mismas prerrogativas a los delegados pertenezcan o no a las organizaciones sindicales con personería; lo cierto es que en el sector público los trabajadores encuentran históricamente una variedad de ofertas sindicales para su representación, hecho asimismo validado por la Resolución 255/03 del Ministerio de Trabajo, al inicio del gobierno de Néstor Kirchner.

Nos ocupamos aquí de dos sindicatos, ATE y UPCN. Los únicos que participan del convenio colectivo de trabajo a escala nacional y que se distinguen en los modelos de representación ya desde su origen. En este apartado expondremos brevemente los dos modelos de representación que ejerce cada organización.

LOS ORÍGENES

El sello de origen de estas organizaciones las distingue desde entonces. La primera en crearse fue la Asociación de Trabajadores del Estado cuando en 1925 se agruparon a los trabajadores obreros de los puertos que respondían al entonces Ministerio de Obras Públicas. Este inicio obrero marcó una impronta a lo largo de la historia de su representación. Con el correr de los años ATE fue expandiendo su influencia en espacios estatales vinculados a la industria, la construcción, la minería y también en la administración pública. Los procesos de reforma del Estado de la década de los noventa, en que se privatizaron y cerraron empresas estatales, dejaron a este sindicato sin buena parte de su base de sustentación.

La Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) se crea en 1948 durante la primera presidencia de Juan Perón, con la idea de aglutinar al personal jerárquico del Estado. Esta organización tuvo una antecesora que fue la Liga de Empleados Públicos que data de la primera década del siglo XX. UPCN también conservará su impronta de representante de trabajadores de “cuello blanco”, desplegando su representación fundamentalmente entre los “agentes” públicos.

La historia de ambas organizaciones conoce vaivenes y a lo largo de los gobiernos han estado más cerca o más lejos entre sí. En la historia reciente es cuando comienzan a marcarse diferencias y actitudes contrastantes. El retorno a la democracia supone el acceso de nuevas líneas internas a la dirección de los dos sindicatos. En ATE conquistó el consejo directivo la lista verde encabezada por Víctor De Gennaro, histórico referente de la organización; a través de la lista blanca Miguel Candore primero y Andrés Rodríguez luego en 1990, alcanzaron el sillón de secretarito general de la UPCN. Es con estas direcciones que ambas organizaciones recibirán las políticas de reforma del Estado que impactará directamente en el empleo público tanto cuantitativa como cualitativamente. Asumiendo una postura completamente diferente frente a las reformas de mercado de matriz neoliberal.

EL QUÉ, CÓMO Y A QUIÉN DE LA REPRESENTACIÓN

El concepto de representación posee una gran polisemia y larga data en la filosofía y la ciencia política⁸. Las implicancias formales del significado de la representación sindical están definidas en la Ley de Asociaciones Sindicales⁹, pero a los efectos analíticos de este trabajo podemos avanzar en los modelos a partir de tres preguntas formuladas por Hyman (1998) respecto de la representación sindical: a quién representan (colectivos y grupos de trabajadores afiliados), qué intereses representan (intereses y demandas que forman parte de la línea de acción sindical), y finalmente cómo representan esos intereses (formas organizativas empleadas a los diferentes colectivos e intereses).

Respecto a la primera pregunta, debemos en primera instancia hacer una salvedad: el hecho de que comparamos sindicatos que desarrollan su actuación en el mismo ámbito, disputando la representación; por lo que, las teorías de la segmentación del mercado de trabajo donde se inscribe la postura de Hyman (1998) no se condicen con esta realidad. En nuestro caso, no podemos establecer clasificaciones categóricas como centro, periferia, o grupos de condiciones generales positivas, por un lado, y grupos de condiciones negativas, por el otro. Estas teorías despliegan un enfoque al nivel del mercado de trabajo, por lo que no logran dar cuenta de la coexistencia de segmentos en un mismo lugar de trabajo, soslayando de este modo los efectos que esta segmentación puedan tener sobre los colectivos de trabajo, lo que constituye una pro-

blemática central en el ámbito público fundamentalmente desde las reformas del Estado durante los años 90.

Por tanto, sólo diremos que en los últimos años UPCN se identificó más fuertemente con los intereses y demandas de los trabajadores de la planta permanente. De hecho, la representación formal del personal contratado es asumida una vez que aquellos ingresan a la modalidad del artículo 9 de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional (N° 25.164), es decir, una vez que se asimilan la mayor parte de las condiciones laborales, y en consecuencia muchas de las potenciales problemáticas¹⁰. ATE en cambio realizó un trabajo importante respecto de los contratados, pero no posee un fuerte asidero entre los trabajadores de la planta. Es destacable la muy desigual relación en términos de cantidad de afiliados entre uno y otro gremio en la administración pública. Podemos sostener todavía, que existe una suerte de círculo virtuoso, en que se retroalimentan las dinámicas de representación y los sectores representados específicamente. El caso del Ministerio de Trabajo en que hemos centrado nuestro análisis ilustra esta situación: históricamente UPCN contó con el grueso de los afiliados en la planta permanente, que hasta 1994 fue la planta excluyentemente mayoritaria. Las políticas sindicales desplegadas por UPCN, estaban completamente dirigidas a ese conjunto de trabajadores, y fundamentalmente podemos resumirlas en las políticas orientadas a incentivos selectivos (obra social, formación, etc.), desarrollo de la carrera y de la negociación colectiva, todas ellas, problemáticas que atañen al personal de planta en la medida en que de todas están excluidos los trabajadores contratados. Estos últimos, formalmente no pueden afiliarse y por tanto no tienen acceso a muchos de los incentivos selectivos, a la carrera del personal, ni están enmarcados dentro del convenio colectivo de trabajo (recién con el pase al artículo 9 reglamentado por el Decreto 1421/02 acceden a estos beneficios). En este sentido, ninguna de las reivindicaciones que venía sosteniendo históricamente UPCN estaban asociadas a demandas específicas de la condición de contratado.

La política referida a este sector se circunscribió a la aprobación de la modalidad recién mencionada, que indudablemente implica un hecho positivo para muchos trabajadores contratados; pero lo cierto es que hasta que esta medida no se consagró en los hechos, las reivindicaciones de este sector fueron, en términos generales, omitidas.

Desde otra situación, ATE, que no estaba muy bien posicionada entre los trabajadores de la planta permanente del Ministerio, que había optado por estar fuera del convenio y cuyas prácticas distaban de la distribución de incentivos selectivos, encontró entre las reivindicaciones de los contratados un campo fértil para llevar a cabo la representación. El aspecto ideológico, que contempla tanto las aspiraciones a la conformación de un proyecto social transformador, como el valor de la solidaridad del conjunto de los trabajadores, también es explicativo de este posicionamiento, fundamentalmente una vez que se quebró con la idea dominante inicialmente de que los contratados “eran todos ñoquis y acomodados”.

El segundo interrogante, qué intereses representan, está íntimamente vinculado con el punto anterior. En primer lugar, el sindicato cegista está más orientado a trabajar sobre reivindicaciones de carácter más sectorial, mejoras en las condiciones de trabajo, desarrollo de incentivos selectivos, problemáticas vinculadas con la carrera administrativa, en definitiva, circunscribiéndose a las temáticas contempladas en el convenio colectivo de trabajo. Por el lado del sindicato de la CTA, si bien las reivindicaciones sectoriales son muy relevantes, en la medida en que es un sindicato y no un partido político, podemos afirmar que es una dimensión insoslayable de sus preocupaciones en tanto organización, la conformación de un proyecto político que modifique las relaciones sociales de fuerza hacia una mayor fortaleza de los sectores subalternos. Dentro de lo sectorial, también se puede constatar una tendencia originaria hacia las reivindicaciones referidas a las condiciones de trabajo (estabilidad de los contratados, flexibilización, etc.), que ha virado en los últimos años, en virtud de cambios significativos, hacia reivindicaciones de carácter salarial que están muy asociadas a un cambio de estrategia orientado más deliberadamente hacia los trabajadores de planta¹¹.

Sobre el tercer interrogante, cómo se representa, debemos mencionar en primer lugar que al tratar sobre dos sindicatos de una misma rama, y que de hecho tienen injerencia sobre el mismo colectivo de trabajadores, Hyman (1998) señala tres cualidades que componen su definición de capacidad de organización: la sagacidad, la estrategia y la eficacia. No consideramos que estos elementos puedan ser tan transparentes como para valorar las mejores adecuaciones entre medios y fines. Luego de nuestro análisis podemos sostener contrariamente que

cada una de estas organizaciones posee un relativo grado de coherencia, fundamentalmente respecto de sus propias concepciones y proyectos. La eficacia es de este modo una categoría que no puede ser asignada a uno u otro, puesto que lo que está en juego en la acción y la estrategia sindical trasciende sistemáticamente la consecución de un objeto determinado y único frente al cual optimizar medios, información, recursos, etc. Por otra parte, ambos sindicatos persiguen, en alguna medida, distintos objetivos.

Desde este punto de vista, asumiendo una perspectiva simplista y lineal, podríamos estar tentados de decir que un sindicato como UPCN, de gran diferenciación funcional, alto consenso interno explicitado, fuerte organicidad y verticalidad, operará mucho más eficazmente y definirá de modo más prístino sus objetivos y metas, omitiendo de este modo los múltiples y complejos procesos internos que se entretajan en los sindicatos. De hecho, el desarrollo de nuestra investigación nos conduce a conclusiones diferentes. Al observar por ejemplo a ATE, vemos que si se reduce la visión a la conquista de un determinado objetivo sectorial, estamos lejos de comprender un horizonte más general al cual están orientadas sus prácticas particulares.

En términos generales, podemos definir las “estrategias” – con las salvedades realizadas – en base a las concepciones y prácticas analizadas. UPCN define sus metas y objetivos en términos fundamentalmente sectoriales. El rol sindical es entendido como una búsqueda permanente de un mayor bienestar en las condiciones laborales de los trabajadores por ellos representados, sin atender – sostienen – reparos de tipo ideológico. Esto explica el fuerte desarrollo de su política de distribución de incentivos selectivos, que convierten a esta organización en una gran prestadora de servicios a sus afiliados. A partir de estas posiciones, sus prácticas se basan en el principio de la negociación como recurso primario y deseable. En este sentido, la participación en las instancias colectivas, si bien son deseadas, no se convierten en un axioma de sus prácticas; más pertinentes son considerados los canales institucionales, que permiten la contención del conflicto. De este modo, y en virtud de estas concepciones, tomando el último componente mencionado por Hyman (1998) a propósito de las formas de organización, diremos que UPCN se acerca ostensiblemente más al modelo de sindicato conciliador o de servicios, que al reivindicativo o de movimiento social.

Respecto de ATE podemos sostener que ostenta un perfil marcadamente ideológico, en el sentido de estar orientado a un proyecto político transformador de la sociedad, en el cual la reivindicación sectorial cabe más como medio que como fin en sí mismo. Si bien esta organización otorga algunos beneficios materiales a sus afiliados, no posee un desarrollo importante de los mismos, y de hecho no cuenta con la administración de la obra social, adjudicada a UPCN por el gobierno de Carlos Menem. Por otra parte, es destacable que su principal modus operandi no es la búsqueda de la negociación por los carriles institucionales (aunque como veremos a partir de su incorporación al convenio colectivo, y de la llegada al poder de Kirchner, se han orientado más en ese sentido); sino la participación de los trabajadores en todas las instancias de la acción sindical. Al respecto cabe destacar que la modalidad asamblearia es una de las formas dominantes de toma de decisiones al menos al nivel de los lugares de trabajo. Resta mencionar que el conflicto no es visto por esta organización como una derrota (visión que sí posee UPCN), muy por el contrario, es asumido como una necesidad y como un motor de cambio. En términos generales entonces, siguiendo la misma distinción que realiza Hyman (1998) y recién mencionamos, podemos afirmar que este sindicato se ajusta más al modelo de movimiento social.

Una última referencia que podemos hacer respecto de la dinámica representacional de estos gremios es el hecho de que están sumamente atravesados por una lógica de disputa por la representación de los trabajadores del Estado, que impacta fuertemente en las acciones y prácticas de cada uno. La disputa, de este modo, adquiere fuerza en sí misma, independientemente de la distancia ideológica que exista; a tal punto que la acción propia y la disputa constituyen dos lógicas superpuestas que se impregnan mutuamente.

El accionar durante el gobierno de Néstor Kirchner

Los elementos característicos del ámbito estatal tanto como los propios de cada sindicato desarrollados en los apartados anteriores nos brindan buena parte de la batería conceptual necesaria para comprender el devenir de las relaciones de las organizaciones sindicales con el gobierno así como sus posicionamientos más generales.

Como hemos mencionado rápidamente más arriba, estos dos sindicatos se distanciaron irremediamente a partir de los posicionamientos frente a las drásticas políticas de reforma neoliberal que llevó adelante el gobierno de Carlos Menem (1989-1999), que incluyeron dos reformas del Estado de gran impacto en las condiciones de trabajo de los empleados públicos. Diversas interpretaciones se han dado respecto de las estrategias de los diferentes sindicatos durante la última década del siglo XX, algunos autores señalando un cambio en el rol del sindicalismo que generó desconcierto en el actor sindical sobre sus prácticas habituales en el campo de las relaciones laborales y sobre la validez de las reglas de juego que orientaban su acción (Novick y Catalano, 1996, Palomino, 1995). Otra mirada, demasiado economicista de la acción sindical, analizó los comportamientos en función de los recursos de poder en manos de cada sindicato. Desde este punto de vista, se explica el comportamiento y posicionamiento frente a las reformas de la década de los noventa en términos puramente de capacidad estratégica, cuyas opciones están determinadas básicamente por condiciones político-económicas y recursos sindicales (Murillo, 2005; Murillo, 1997; Murillo, 1995; Etchemendy, 2001)¹².

Para analizar el despliegue de la acción sindical de ATE y UPCN durante los gobiernos de Néstor Kirchner primero y luego Cristina Fernández, es conveniente marcar algunos hitos que desde nuestra perspectiva funcionan como bisagras relacionales en las posturas de cada una de las organizaciones que impactan en la lógica del intercambio político, además de los elementos estructurales que venimos desarrollando respecto de las concepciones y modalidades de representación de ambos sindicatos.

Como punto de partida podemos señalar que en las elecciones presidenciales de marzo de 2003, Andrés Rodríguez, secretario general de UPCN, junto a otros secretarios generales como Luis Barrionuevo (sindicato de Gastrónomicos), brindó su apoyo público a la candidatura de Carlos Menem para un tercer período presidencial, luego de haber apoyado y promocionado las políticas de sus dos gobiernos (1989-1999). Por el contrario, ATE, y la CTA que conformaba y de la que es uno de sus principales referentes, luego de una década de oposición al menemismo, emergió como parte de los referentes de las concepciones de ruptura con el neoliberalismo.

En ese contexto, el triunfo de Néstor Kirchner para la primera magistratura, figura poco conocida para muchos sectores sociales, abrió un escenario de incertidumbre para muchas organizaciones. Sin embargo, apenas asumido se comenzó a definir el rumbo de su gobierno, al menos para los amplios sectores sociales que ignoraban el perfil del nuevo gobierno que emergía de un proceso político vertiginoso¹³ y de profunda crisis social, económico y política.

Entre las elecciones de marzo que dieron ganador a Menem (aunque sin alcanzar el porcentaje de votos necesarios para consagrarse en la primera vuelta) y su renuncia a participar en el ballottage de mayo de 2003, se fueron redefiniendo los apoyos a los candidatos, preanunciando un triunfo contundente de Néstor Kirchner quién había salido segundo en la primera vuelta. Entre los nuevos alineamientos, las organizaciones sindicales tanto de la CGT oficialista encabezada por Rodolfo Daer y la CGT disidente que presidía Hugo Moyano fueron explicitando su apoyo a la candidatura del gobernador patagónico. Entre los pocos dirigentes sindicales que siguieron sustentando la postulación del ex presidente se encontraban en la primera línea de apoyos Andrés Rodríguez de UPCN y Luis Barrionuevo. El 30 de abril de 2003, el dirigente estatal señalaba que: ahora Menem “necesita mostrar a su lado caras nuevas y dejar de lado a los cuestionados”¹⁴.

Con este panorama general se puede vislumbrar los posicionamientos dominantes en cada una de las organizaciones respecto del flamante gobierno y de la presidencia respecto de las organizaciones sindicales que representan a los trabajadores que deben implementar las políticas impulsadas por el oficialismo. Desde el punto de vista ideológico, tomando en consideración los símbolos políticos exaltados por el presidente Néstor Kirchner y la orientación de las primeras medidas de gobierno, la afinidad parecía arrojar a un mismo lugar al nuevo gobierno y a la organización sindical perteneciente a la CTA. Por el contrario, el sindicato cegetista, que se había alzado como un apoyo sostenido a la debilitada y cada vez más solitaria candidatura de Carlos Menem, emergía a la nueva situación política como uno de los emblemas sindicales de aquello contra lo que se quería combatir y de lo que se querían diferenciar. Los relatos de dos dirigentes de ATE y UPCN extraídos de entrevistas que les realizamos en 2004 dan cuenta de las posiciones de partida de la “incertidumbre” sobre el nuevo gobierno:

... el gobierno de Kirchner y no es que seamos kirchneristas pero tiene una línea diferente y hay espacio para hacer otro trabajo.” (Dirigente sectorial de ATE, agosto de 2004)

... en lo político era un interrogante que podía pasar, en lo global Kirchner es un tipo que venía con ideas diferentes y que eran tiempos diferentes, hoy uno empieza también a comprender que hay cosas que propone que te marcan el error de lo anterior, y hay otras que te asustan, es una ensalada, es una incógnita todavía, por lo menos tiene la fuerza del tipo que está convencido, que ya es mucho, que es lo que no pasó en la Alianza. Un tipo que vos sabés que se va a equivocar todo, pero se la va a bancar, por eso te digo muy parecido a Menem, con cosas diferentes eh; el ejercicio del poder, el que ejerce poder tiene que abusar del poder también, claro, si vos el poder..., está para usarlo, si vos no lo usas para que lo querés viste, o sea es el quid de la cuestión. Y en lo gremial tuvimos unos primeros meses donde nosotros creíamos que ..., pero si se lo marcábamos eh, creíamos que su postura ideológica, siempre el tema ideológico a veces es difícil, le iba a dificultar no tener la amplitud de convocar y evaluar que era lo más conveniente, y así pasó, el tema del aumento le termina saliendo mal al gobierno por haber querido pagar una deuda a ATE, y le termina saliendo muy mal a ATE también que lo sale a festejar y a compartir con los trabajadores, y los trabajadores le dieron la espalda. (Dirigente nacional de UPCN, noviembre 2004)

Veremos, sin embargo, como a pesar de todo, el devenir de los vínculos y los posicionamientos culminaron por acercar a la Unión del Personal Civil de la Nación y arrojar a la vereda de la oposición sindical y política a la Asociación de Trabajadores del Estado.

PRESENTANDO CREDENCIALES

Los sucesos que se desarrollan entre la asunción del nuevo gobierno y la firma del convenio colectivo de trabajo a finales del año 2005¹⁵ son los que determinarán la relación y posicionamientos definitivos (hasta el momento de escribirse este artículo) de los dos sindicatos con el gobierno, a partir de la lógica imperante del intercambio político y las formas sucedáneas de concebir la representación en cada organización.

Durante el año 2003 se suceden algunos hechos en que parece consolidarse la tendencia de las afinidades ideológicas que mencionamos más arriba entre el gobierno y la CTA (la cual involucra estrechamente a la ATE). Los primeros días de junio de ese año, el presidente recibió a Víctor De Gennaro¹⁶, aún antes de conceder una entrevista a los representantes de la CGT, de donde el sindicalista se llevó varias

respuestas favorables a sus reclamos, que incluían desde salarios al reconocimiento gremial de su central.

Pocos meses después, en octubre del mismo año, el Ministerio de Trabajo firmaba la ya mencionada Resolución 255/03 que iba en la misma línea de los reclamos de la CTA y parecía solidificar el vínculo, al establecer que “la personería gremial que se otorgue a asociaciones sindicales representativas del sector público no desplazará en el colectivo asignado, las personerías preexistentes”, habilitando de este modo la coexistencia de organizaciones en un mismo ámbito (si bien ATE y UPCN preexistían ambas), siempre y cuando alcance y mantenga un mínimo del 10% de afiliados con relación al total de trabajadores a representar. No obstante esta resolución circunscribe al sector público este privilegio, provocó reacciones negativas de los sectores de la CGT.

El año 2003 culminó con aumentos al sector privado decretados por el gobierno sin incluir a trabajadores estatales. El año 2004 se inició con reclamos de aumento salarial y negociaciones. A fines del mes de abril ATE convoca a un paro con movilización en reclamo de las subas, reuniendo a unas 10.000 personas en la plaza de mayo lo que resulta un hito en la historia reciente del gremio. La movilización no obstante tiene un destinatario definido que no es el presidente, a quien todavía se lo considera como aliado, así lo expresaba el secretario general de la ATE: “Este paro no es contra el Presidente, sino para terciar en la disputa que hay entre Kirchner¹⁷ y Lavagna¹⁸ por el uso que se le dará al superávit fiscal de este año”¹⁹. Dos semanas después, a comienzos de mayo se sustanciaría los anuncios que otorgaron aumentos a las jubilaciones y descongelaron luego de 13 años los salarios estatales, aumentando los más bajos de la escala hasta alcanzar un piso de \$1000.

Con este hecho, paradójicamente, comienzan a expresarse públicamente algunos ejes de discusión, disputa y desencuentro. La dirigencia de ATE recibe positivamente los anuncios de aumentos salariales, subrayando la necesidad de que todos los trabajadores se encuentren por encima de la canasta básica de alimentos es decir, de la convención estadística que define debajo de que línea de ingresos se considera pobre a un hogar. Sin embargo se generaron fuertes discusiones internas dado que buena parte de los mismos trabajadores que se habían movilizado 15 días antes no estaban contemplados en los aumentos. Por su parte UPCN comenzó a manifestar desacuerdos con la forma en que se implementan los aumentos²⁰.

Un dato determinante de este proceso es que en las conversaciones previas a la decisión del aumento salarial participaban por igual Micheli y Rodríguez, principales referentes de las dos organizaciones. Por otra parte, no resulta nada desdeñable en términos materiales y simbólicos para el sindicato minoritario (ATE) que los aumentos se hayan decretado luego de una movilización de la que sólo participaron ellos. Este dato que parece obvio resulta significativo por lo que comenzará a suceder a partir del 2005, donde los representantes de ATE serán menospreciados sistemáticamente en las negociaciones paritarias.

A los pocos días del anuncio el descontento manifestado por Rodríguez tomará carnadura masiva en una movilización del Frente de Gremios Estatales, agrupación que reúne a unos 20 sindicatos del sector público donde UPCN es ampliamente dominante. La congregación en la Plaza de Mayo resultó en una demostración de fuerza de parte del gremio cegetista, que comenzó a colocar en perspectiva, desde el punto de vista del gobierno, la dimensión de una y otra fuerza gremial. Congelada su capacidad de movilización y conflicto durante toda la década anterior en que suscribió las reformas del Estado y las políticas del gobierno de Menem en general, UPCN hizo gala de su potencial y de su holgado predominio en la Administración Pública Nacional, elevando al gobierno un mensaje expresado claramente por delegados de ATE en una entrevista realizada en 2009: “ellos le garantizaban una gobernabilidad que nosotros no podíamos” (Delegado sectorial de ATE).

Las dos movilizaciones mencionadas por ambas organizaciones son evocadas actualmente como hitos de su desempeño del proceso político que se referencia en el kirchnerismo, y en el caso de la UPCN constituye la última gran movilización que realizó en reclamo de reivindicaciones sectoriales. En ellas se cristalizan asimismo las diferentes lógicas de acción sindical de las dos organizaciones. UPCN realizó la movilización para presentar al nuevo gobierno sus credenciales de sindicato mayoritario y con el cual no se puede ser indiferente. Con un discurso de reclamo, pero de fuerte carácter conciliador, aquella movilización le bastó para dejar claro quién dominaba el campo sindical en el Estado y desde entonces se dedicó a acercar posiciones y negociar como lógica cuasi exclusiva de acción. Por su parte, ATE mantuvo su dinámica movilizadora a lo largo de todo el período e incluso la intensificó por momentos, aunque sin alcanzar movilizaciones resonantes, entre otros motivos por su falta de coordinación general en ese sentido y por el fuer-

te fraccionamiento interno que se precipitó una vez que la conducción nacional comenzó a tomar distancia del gobierno kirchnerista.

Continuando con la secuencia de hechos, en agosto del mismo año el presidente recibió a la mesa directiva de la Central de Trabajadores Argentinos encabezada por Víctor De Gennaro en otra muestra de afinidad con la central alternativa mientras en la CGT se debatía intensamente en torno a la unidad o división entre fracciones. La audiencia sería interpretada por los dirigentes como el “reconocimiento” presidencial de la CTA, lo cual se complementó con la sesión por parte de la CGT de tres lugares a la CTA en el Consejo del Salario Mínimo Vital y Móvil.

Poniéndolos en perspectiva, resulta interesante señalar las principales prioridades que le planteó la CTA al gobierno en aquella reunión:

- 1) Nuevos mecanismos de redistribución del ingreso: un haber para los mayores de 65 años que no tienen jubilación y salarios para todos los hijos menores de 18 años.
- 2) Fortalecimiento de la autonomía nacional, es decir “más Mercosur e integración y no al ALCA.
- 3) Libertad de asociación sindical, en referencia a que la legislación argentina permite la libre sindicalización en la administración pública (por caso, ATE y UPCN) y la prohíbe en la actividad privada²¹.

Los tres ejes presentados como prioridades que en 2004 parecían horizontes muy lejanos fueron plasmándose como políticas del gobierno y su continuidad a lo largo de los años, lo que plantea una aparente paradoja al ver los posicionamientos actuales de fuerte oposición al gobierno por parte de buena parte de los participantes de aquella reunión. Las razones de estas posturas hay que buscarlas en la lógica del intercambio político que hemos descripto y sobre las que volveremos luego.

El año 2004 culminó con reclamos de los estatales luego de que el gobierno decretara un aumento fijo para los privados y estatales cuyos ingresos no superaran los \$1250. Se reavivaban así los reclamos de ambos gremios que no podían satisfacer las demandas de buena parte de su base que se encontraba por encima de tales sumas salariales. Las quejas sindicales continuaron entrado el año 2005 con amenazas de paro y pequeñas medidas de protesta como “ceses de actividades por dos horas”, “aplausos de protesta”, “papelazo”, etc. En marzo, ATE vuelve a

convocar a un paro nacional mientras los vínculos comienzan a tonarse más tirantes. Micheli sostendrá por entonces que:

... el gobierno nos prometió que a partir de enero blanqueaba a todos los trabajadores, pero aún no lo concretó... (...) el que está en falta es el gobierno y debería, por una cuestión de madurez y de cuidado de la democracia, convocarnos antes de que tomemos medidas más profundas²².

Para entonces comienzan a elevarse los tonos de los pronunciamientos públicos entre dirigentes de ATE y CTA y el gobierno, fundamentalmente en la voz del entonces Jefe de Gabinete Alberto Fernández, quién como veremos enseguida, cumplirá un rol fundamental en el des-entrevimiento del vínculo del gobierno con ambos sindicatos.

En efecto, debemos ingresar un nuevo elemento al análisis que se desarrolla como un proceso paralelo, pero que constituye una pieza fundamental en el rompecabezas de la disputa política que por la singularidad de su campo de acción concierne íntimamente a los sindicatos estatales. Desde finales del año anterior comenzaron a visibilizarse los arreglos políticos para definir la dirección del Partido Justicialista de la capital (PJ capital); entre las figuras en danza que aspiran a conformar una lista de unidad se encuentran el vicepresidente Daniel Scioli y varios ministros del ejecutivo (Carlos Tomada, Daniel Filmus y Alberto Fernández), y algunos sindicalistas con predicamento territorial (Víctor Santamaría, Jorge Viviani y Andrés Rodríguez). El armado culminó con el jefe de gabinete presidiendo la seccional del PJ y el secretario general de UPCN como vicepresidente.

La convivencia en la dirección del partido por parte de dos de los tres interlocutores de las relaciones laborales en el sector público nacional resulta un hecho por demás significativo para comprender el devenir de la relación de los sindicatos estatales con el gobierno, que rápidamente a lo largo del mismo año se irá definiendo y colocando a los actores con las distancias y proximidades que perduran (si no en magnitud sí en tendencia) hasta la actualidad.

Por otra parte, a lo largo del año 2005 se fue negociando un nuevo convenio colectivo de trabajo (el segundo) para los estatales nacionales encuadrados en el SINAPA (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa). La Ley N° 24.185 que habilita la negociación colectiva a ese nivel había sido impulsada por Germán Abdala, mítico referente de la ATE quien perteneció al grupo de 8 diputados del Partido Justicialista que se separó del bloque menemista de la cámara baja en 1990. La ley,

aprobada en 1992, fue reglamentada varios años más tarde y el primer convenio colectivo de la Administración Pública Nacional se firmó en 1999 con la sola rúbrica de UPCN por la parte gremial. ATE por su parte, no sólo se abstuvo de firmarlo por oponerse a cláusulas flexibilizadoras que incluía el texto, sino que además lo impugnó ante la justicia.

Estas negociaciones culminaron hacia fines de año y el 2 de enero de 2006 se da a conocer la firma del nuevo convenio colectivo de trabajo, esta vez refrendado también por ATE, que abarcaba a unos 90.000 trabajadores tanto de planta permanente como contratados. La concreción del nuevo convenio fue festejada por ambos gremios, pero constituyó uno de los pivotes sobre el que el pragmático sindicato cegetista se encaminaba hacia el “oficialismo”. Andrés Rodríguez daba muestras de este paulatino viraje afirmando que “no interesa si el presidente usa traje cruzado o mocasines, o este se enoje, porque lo importante es el granito de arena que puso cuando decidió democratizar las relaciones entre el Estado y sus trabajadores”²³.

A este proceso de acercamiento de UPCN y alejamiento de ATE respecto de la relación con el gobierno le faltaba aún un hito fundamental que sobrevendría pocos meses después. Para el mes de abril estaba prevista convocar a las paritarias salariales del Estado; el 10 de ese mes los medios informaron que el Ministerio de Trabajo había convocado al inicio de las negociaciones, hecho ratificado por los voceros de UPCN y desconocido por los representantes de ATE quienes anunciaron que no habían sido notificados. El 19 de abril ATE convoca a un paro para reclamar un aumento del 30% de los haberes, a la vez que la CTA convocaba a una jornada nacional de movilización por la “igualdad, dignidad, trabajo y soberanía”, con declaraciones en contra el gobierno. El mismo día 19 se informará un acuerdo paritario del 19% firmado entre el gobierno y la UPCN y anunciado públicamente desde la Casa Rosada por el Jefe de Gabinete Alberto Fernández y Andrés Rodríguez – recordemos, a la sazón presidente y vice del PJ porteño respectivamente. De este modo, quedaron suspendidas las reuniones paritarias convocadas para dos días después, ATE fue primereado y quedaba claro que el gobierno había tomado la decisión de negociar de ahora en adelante con uno de los dos gremios del sector. Las declaraciones inmediatas del Pablo Micheli fueron directamente contra el Presidente a quien acusó de actuar “igual que [Carlos] Menem al arreglar con UPCN e ignorar al gremio más representativo (...) Rechazamos y repudiamos la metodología aplicada por el gobierno y nos sorprende de manera desagradable”. Mientras que el Jefe

de Gabinete declaraba “venimos conversando con UPCN porque están predisuestos al diálogo. UPCN tiene una representación importante en el Estado, y me parece que es suficiente. ATE podrá en la mesa de la paritaria sumarse a este acuerdo”²⁴. Ahora sí, el *enroque vincular* había concluido y los actores se preparaban para las nuevas posiciones en el tablero de las disputas y las negociaciones. De este modo, la dinámica más general de la política (en este caso el entramado del propio Partido Justicialista) intervino de modo directo en el desenlace de las relaciones laborales en el sector público nacional, incluso en el corazón de esas relaciones: la negociación paritaria.

Pueden mencionarse aún, por lo menos dos acontecimientos que gravitaron fundamentalmente en la relación entre ATE y el gobierno. El primero que se remonta al inicio del proceso que venimos analizando y que constituye uno de los reclamos iniciales de la CTA que es el otorgamiento de la personería gremial²⁵. Recordemos que, en su acercamiento inicial con la CTA y ATE, el gobierno había dado muestras “de hecho” de un reconocimiento de esta central como la convocatoria al consejo del salario, pero que pese a las variadas promesas nunca se concretó formalmente. El segundo acontecimiento es posterior en el tiempo, de modo que cuando se produce ya se encontraban redistribuidas las posiciones en el tablero de alianzas y disputas. Nos referimos a la intervención del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), que redundó en el despido de trabajadores y en el desplazamiento de sus directores legítimos, en donde ATE tomó una posición radicalmente opuesta a la intervención y desde entonces se convirtió en una delegación emblemática para el sindicato. Como mencionamos, si bien el conflicto del INDEC gravita fuertemente en las posiciones del gremio, cuando este estalló las relaciones se encontraban definidas en su orientación, de manera que la influencia de este hecho puede ser mayor en su intensidad que en su orientación.

A MODO DE CONCLUSIÓN

En los primeros apartados de este artículo definimos dos elementos, las lógicas propias del ámbito del sector público en donde el intercambio político es predominante y las formas de representación de cada una de las organizaciones sindicales de alcance nacional. Estas dos caracterizaciones se articulan para explicar los comportamientos y modalidades de vinculación entre ambos sindicatos y los

gobiernos kirchneristas, fundamentalmente el de Néstor Kirchner, durante cuyo mandato se redefinieron las posiciones que se consolidaron e intensificaron posteriormente durante los gobiernos de Cristina Fernández.

Lo que observamos en primer lugar es la incidencia que la dimensión política tiene sobre la dimensión gremial, la cual si bien está presente en toda acción sindical, adquiere una presencia excluyente en el terreno estatal. Remontándonos a la década de los noventa, la relación que se estableció entre el gremio UPCN y los gobiernos de Carlos Menem se corresponde con el signo político de ambas partes y con el marco general del partido peronista, pero también con las concepciones respecto del rol sindical y del vínculo que debe tener con su empleador. En ese sentido, si bien este sindicato mantiene de manera sostenida su “estrategia” de la “negociación permanente”, sea con quien sea, frente a los gobiernos de distinto signo (Alfonsín, de la Rúa) estuvieron en posturas mucho más duras.

Con ATE ocurrió lo contrario, su oposición ideológica a las políticas implementadas por los gobiernos de Menem y De la Rúa condujo a un enfrentamiento deliberado y sostenido, que casi no conoció excepciones durante todo el período.

Asimismo, los posicionamientos políticos iniciales determinados por las ubicaciones ideológicas y los idearios generales de los sindicatos fueron marcando el pulso de los vínculos gremiales con el nuevo gobierno Kirchnerista. Luego la dimensión relacional, las alianzas coyunturales y la dinámica interna del peronismo fueron impregnando y orientando el sendero de las relaciones. Por un lado, el acercamiento paulatino y sostenido de la UPCN al gobierno, quienes después de una muestra inicial de la capacidad de movilización y de su fuerza relativa, hicieron gala de su carácter relacional y dialoguista, sin volver a realizar ninguna movilización significativa desde entonces. Si seguimos el hilo cronológico hasta el año 2013 (en que se escribe este artículo), vemos que este mismo sindicato se mantiene en el nucleamiento de la CGT más cercano al gobierno, incluso cuando el aliado estratégico de toda la última década, el espacio sindical encabezado por Hugo Moyano, formó un nucleamiento sindical opositor²⁶.

Por otro lado, el alejamiento también paulatino de ATE, luego de un acercamiento inicial que parecía coherente con los postulados político-ideológicos blandidos tanto por esta organización sindical como por

el gobierno. Manifestando una evidente tensión entre lo estrictamente gremial y las líneas políticas generales, en donde radican las diferencias que se fueron agravando con posterioridad. En efecto, si sólo nos remitimos a la consideración del desarrollo de las condiciones de trabajo en la Administración Pública Nacional, partiendo desde el inicio del gobierno kirchnerista, y fundamentalmente en términos relativos a la década anterior²⁷, es más dificultoso comprender una oposición tan aguerida.

Reponiendo las tradiciones sindicales dominantes en la historia Argentina desde la década de los cuarenta del siglo pasado, podemos inscribir a la UPCN en la línea que algunos autores definen como vanguardista (Abal Medina, 2013) que concibe al sindicalismo como un factor de poder, y que en su búsqueda de reposicionamiento permanente frente a los gobiernos en los cambios de coyuntura política puede identificarse con la definición señalada por Baccaro, Hamann y Turner (2003) de la revitalización sindical que mencionamos en el primer apartado. La tradición en la que se inscribe (y autoproclama) ATE es más cercana al corriente combativa, que considera al sindicalismo como herramienta de transformación política y social, y en ese sentido asociado a la idea de sindicato de movimiento social y a la también mencionada versión de revitalización expresada por Heery, Kelly y Waddington (2003) y Fairbrother (2005).

Por otra parte, y en términos generales podemos afirmar que en ambos casos priman lógicas en donde los posicionamientos permanentes están más condicionados por la relación entre las organizaciones con el gobierno, e incluso de los sindicatos entre sí, que por el vínculo de los trabajadores (y sus organizaciones) con su empleador (el Estado en tanto empleador).

Como mencionamos anteriormente, estas relaciones también serán una función del tipo de alianzas coyunturales y de la dinámica compleja del escenario político general, en donde el arco del peronismo ocupa buena parte del escenario. Así, en el caso del gobierno de Kirchner, observamos que la dinámica interna del propio gobierno y del Partido Justicialista impacta de manera significativa en estas alianzas. En ese sentido, el rol del ex Jefe de Gabinete Alberto Fernández, que compartió la conducción del PJ capital con el secretario general de UPCN durante su mandato como jefe de Ministros, constituye un factor determinante para entender mucho de la actual relación del gobierno con los dos sindicatos estatales. Lo que se expresó ostensiblemente gravitando en

acontecimientos tan netamente “laborales” como la firma de una paritaria salarial.

Retomando la idea de representación como constitutiva de identidades políticas como señala Laclau²⁸ (1993; 2005), puede observarse como en buena medida, las propias identidades de quienes participan en las organizaciones gremiales terminan por constituirse en los posicionamientos organizacionales respecto del Estado/gobierno más que respecto del Estado/empleador. Identidades que, en la dinámica política, se tensionan, se distienden y se redefinen, permanentemente.

También resulta insoslayable mencionar la situación particular de coexistencia y competencia intersindical que interviene generando una dinámica propia de diferenciación permanente y la persecución de un “juego de suma cero” entre los gremios, en la medida en que cada conquista adquiere “un plus-valor” si es exclusiva de una sola organización. Así se explican algunas conductas sindicales que parecen tener como objeto fundamental la lesión del otro gremio.

El impacto de la dimensión política se hace presente también en las disputas internas de las organizaciones, siendo su intensidad mayor en aquellas en las cuales se encuentran expresadas más líneas internas, y la pluralidad es más abundante. Tal es el caso de ATE, en donde las agrupaciones internas se realinearon en función de la caracterización y posicionamiento frente a los gobiernos kirchneristas manifestando, aunque menos radicalmente, las mismas diferencias que se expresaron y llevaron a la fractura de la CTA en el año 2010. En cambio, al interior del gremio cegetista, las diferencias de líneas políticas no se visibilizan con la misma intensidad. Entre las características de esta organización, además de una organicidad y verticalidad deliberada y considerada como un valor, existe una diferenciación funcional claramente delimitada entre la dirigencia y las bases, que supone que las decisiones políticas se toman de modo estratégico allí donde se tiene una mirada de conjunto, es decir, en la cúspide, lógica coherente con la concepción del sindicato como grupo de poder que mencionamos. Asimismo, el tipo de vinculación de las bases con la organización sindical contiene en UPCN mucha menos intensidad política de lo que contiene en ATE.

(Recebido para publicação em março de 2013)

(Aprovado em novembro de 2013)

(Versão final em novembro de 2013)

BIBLIOGRAFÍA

- Abal Medina, Paula. (2013), “Sindicalismo y mundo trabajador en la Argentina reciente”, in Paula Abal Medina, Bruno Fornillo y Gabriela Wyczykier. (comps). *La forma sindical en Latinoamérica*. Buenos Aires: Editorial Nueva Trilce.
- Abal Medina, Paula; Diana Menéndez, Nicolás. (2011), *Colectivos resistentes. Procesos de politización de trabajadores en la argentina contemporánea*. Buenos Aires: Ed. Imago Mundi.
- Arias, Cora; Salgado, Paula. (2011), Revitalización sindical en la Argentina: el caso del subte. *Revista Ciencias Sociales*, N° 131-132, Universidad de Costa Rica (UCR), pp.183-195.
- Baccaro, Lucio; Hamann, Kerstin; Turner, Lowell. (2003), The Politics of Labour Movement Revitalization: The Need for a Revitalized Perspective. *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 9, N° 1, pp. 119-133.
- Cordone, Hector. (1999), “Consideraciones acerca de la evolución de las relaciones laborales 1955-1983”, in Arturo Fernández y Raul Bisio. (comps.), *Escenarios políticos de las relaciones laborales en la transición democrática argentina*. Buenos Aires: Lumen Humanitas..
- Danford, Andy et al.. (2002), Trade union strategy and renewal. The restructuring of work and work relations in the UK aerospace industry. *Work, employment and society*, Vol. 16, N° 2, pp. 305-327.
- Diana Menéndez, Nicolás. (2009), Aproximaciones teóricas en torno a la representación sindical. *Revista Gaceta Laboral*, Vol. 15, N° 2, Universidad de Zulia, Venezuela.
- Dufour, Christian; Hege, Adheleid. (2010), The legitimacy of collective actors and trade union renewal. *Transfer. European review of labour and research*, Vol. 16, N° 3, pp. 351-367.
- Edwards, Richard; Gordon, David; Reich, Michael. (eds). (1975), *Labor market segmentation*. Lexington: Lexington books.
- Etchemendy, Sebastián. (2001), Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica. *Desarrollo económico*, N° 160, pp. 675-691.
- Etchemendy, Sebastián; Collier, Ruth. (2007), Golpeados pero de pié: resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en Argentina (2003-2007). *Politics and Society*, Vol. 35, N° 3, pp. 363-401.

- Etchemendy, Sebastián; Palermo, Vicente. (1998), Conflicto y concertación. Gobierno, congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem. *Desarrollo económico*, N° 148, pp. 559-578.
- Fairbrother, Peter. (2005), Wanted, a new trade unionism for Europe. *Eurotopia*, Issue 1.
- Frege, Carola; Kelly, Jhon. (2003), Union Revitalization Strategies in Comparative Perspective. *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 9, N° 1, 7-24.
- Gibson, Edward. (1997), The populist road to market reform: policy and electoral coalitions in Mexico and Argentina. *World politics*, N° 49, pp. 339-370.
- Gibson, Edward; Calvo, Ernesto. (1997), Electoral coalitions and market reforms: evidence from Argentina. *Documento de trabajo*, N° 35, Universidad Di Tella, Buenos Aires.
- Heery, Edmund; Kelly, John; Waddington, Jeremy. (2003), Union revitalization in Britain. *European journal of industrial relations*, Vol. 9, N° 1, pp. 25-42.
- Hyman, Richard. (1998), Syndicats et représentation des intérêts. *Sociologie du travail*, Vol. 98, N° 2, pp. 129-149.
- Jelin, Elizabeth. (1978), Conflictos laborales en la Argentina 1973-1976. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 40, N° 2, La Situación Laboral en América Latina (Abril-Junio), pp.: 421-463.
- Laclau, Ernesto. (1993), "Poder y representación", in Mark Poster. (ed.). *Politics, Theory and Contemporary Cultura*. New York: Columbia University Press.
- ___ . (2005), *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lenguita, Paula. (2010), Revitalización desde las bases del sindicalismo argentino. *Revista Nueva Sociedad*, N° 232, Buenos Aires.
- Levesque, Christian; Murray, Gregor. (2010), Understanding union power: resources and capabilities for renewing union capacity. *Transfer: European review of labour and research*, Vol. 16, N° 3, pp. 333-350.

- MacKenzie, Robert. (2010), Why do contingent workers join a trade union? Evidence from the Irish telecommunications sector. *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 16, N° 2, pp. 153-168.
- Marten, Albert; Pulignano, Valeria. (2008), Renewed trade union militancy in Belgium? An analysis based on expenditure from the strike found during de period 1974-2004. *Economic and industrial democracy*. Vol. 29, N° 4, pp. 437-466.
- Murillo, María. (1995), “Los sindicatos frente a la reforma del Estado en Argentina y México”. Trabajo presentado en el XIX Congreso de la Latin American Studies Association, Washington, DC, 28-30 de septiembre.
- . (1997), La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem. *Desarrollo económico*, Vol. 37, N° 147, pp. 419-446.
- . (2005), *Sindicatos, coaliciones partidarias y reformas de mercado en América Latina*. Siglo XXI Editores, Madrid.
- Novick, Marta; Catalano, Ana M. (1996), Reconversión productiva y Relaciones laborales en la industria automotriz argentina. *Estudios del Trabajo*, Año 4, N° 12, Buenos Aires.
- Palomino, Héctor. (1995), “Quiebres y rupturas de la acción sindical: un panorama desde el presente sobre la evolución del movimiento sindical en la argentina”, in Carlos Acuña. (comp), *La nueva matriz política argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Pizzorno, Alessandro. (1978), “Intercambio político e identidad colectiva en el conflicto laboral”, in Colin Crouch y Alessandro Pizzorno. (comps). *El resurgimiento del conflicto de clases en Europa Occidental a partir de 1968 II*. Madrid: Ed. Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.
- Senén González, Cecilia; Haidar, Julieta. (2009), Los debates acerca de la revitalización sindical y su aplicación en el análisis sectorial en Argentina. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo (Relet)*, Año 14, N° 22, pp. 5-32.

FUENTES:

Diario La Nación

Diario Clarín

NOTAS

- 1 La Central de Trabajadores Argentinos (CTA) se conformó a comienzos de los años 90, por la escisión de varios sindicatos de la Confederación General del Trabajo (CGT) en virtud del apoyo de esta central histórica a las políticas de fuerte corte neoliberal del gobierno de Carlos Menem (1989-1999) perteneciente al Partido Justicialista. En el año 2010 la CTA se fraccionó luego de la imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre el resultado de las elecciones internas para elegir a la nueva conducción. En el año 2012 también se fracturó la CGT al no llegar a un acuerdo sobre la representación de en el congreso confederal que debía elegir la nueva conducción. En ambos casos, el trasfondo de las divisiones está relacionado a la caracterización y posicionamientos frente al gobierno de Cristina Fernández.
- 2 Se realizaron más de 60 entrevistas entre los años 2004 y 2009. Para este trabajo también hemos revisado exhaustivamente las informaciones respectivas a estos sindicatos y al periodo de tiempo analizado, aparecidas en los tres medios gráficos de mayor difusión en la Argentina (Clarín, La Nación y Pagina 12).
- 3 Un ejemplo es la Agencia Nacional de Seguridad Social (ANSES) donde conviven cuatro sindicatos diferentes, dos nacionales y dos correspondientes al organismo.
- 4 Si bien esto es válido para todos los sindicatos en relación con el gobierno, en nuestro caso –el sector público– se presenta de un modo mucho más profundo y determinante, en la medida en que es parte de lo sectorial, es decir lo sectorial y lo político son inescindibles.
- 5 Ambas situaciones conviven en ATE desde el año 2007, en donde existe una clara unidad de acción y definición en el plano local frente al gobierno de Mauricio Macri (perteneciente a un partido de centro derecha) en la Ciudad de Buenos Aires, y una fuerte disputa interna al nivel Nacional.
- 6 Es necesario considerar que siempre es más factible el acuerdo sobre lo que es negativo que sobre lo positivo, fundamentalmente cuando conviven distintas corrientes ideológicas, y algunas en extremo “puristas”.
- 7 Según la normativa Argentina es potestad del Estado Nacional otorgar la personería gremial a los sindicatos inscriptos, lo que resulta una herramienta discrecional para los gobiernos, ya que se le otorgaba al sindicato estimado “más representativo”, generando un virtual monopolio legal al designar al sindicato con “personería gremial” como representante exclusivo de todos los trabajadores de una misma categoría profesional (Cordone, 1999).
- 8 Para un análisis teórico de la representación sindical ver Diana Menéndez (2009).
- 9 La Ley de Asociaciones Sindicales (Ley Nacional N° 23.551) dice en el artículo 23: “Son derechos exclusivos de la asociación sindical con personería gremial: defender y representar ante el Estado y los empleadores los intereses individuales y colectivos de los trabajadores”; y más adelante en el artículo 40: “Los delegados del personal, las comisiones internas y organismos similares, ejercerán en los lugares de trabajo o según el caso, en la

sede de la empresa o del establecimiento al que estén afectados la siguiente representación: a) de los trabajadores ante el empleador, la autoridad administrativa del trabajo cuando ésta actúe de oficio en los sitios mencionados y ante la asociación sindical; b) de la asociación sindical ante el empleador y el trabajador”.

- 10 No obstante, vale reiterar que la Resolución 48 que habilita ese pase a la modalidad “híbrida” fue impulsado muy fuertemente por UPCN.
- 11 Por otra parte, las reivindicaciones salariales tienen la “virtud” de ser un punto de encuentro de todos los trabajadores en la medida en que es un reclamo común a todas las modalidades y no diferencia condiciones. En ese sentido, el reclamo salarial es una forma de vincular sectores.
- 12 Varios estudios han interpretado las reformas de la década de los noventa desde un enfoque similar, entre ellos Etchemendy y Palermo, 1998; Gibson, 1997; Gibson y Calvo, 1997.
- 13 La postulación de Néstor Kirchner fue ungida por el presidente interino Eduardo Duhalde (2002-2003) perteneciente al Partido Justicialista, quien como senador fue designado presidente provisorio luego de la renuncia del radical Fernando de la Rúa (1999-2001) y de la sucesión por demás efímera de tres presidentes en una semana (Ramón Puerta, Eduardo Caamaño, y Adolfo Rodríguez Saa, todos de extracción peronista) en diciembre de 2001.
- 14 Fuente diario La Nación, 30 de abril de 2003.
- 15 Posteriormente, en el año 2007 la intervención por parte del gobierno del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y el despido de trabajadores de ese instituto constituirá otro mojón en la relación de ATE con los gobiernos Kirchneristas, pero probablemente a esa altura de los acontecimientos las tendencias en las relaciones se encontraban bastante consolidadas.
- 16 Histórico dirigente de la ATE y a la sazón secretario general de la CTA.
- 17 La caracterización del gobierno Kirchnerista como “gobierno en disputa” constituyó una de las discusiones centrales dentro de ATE y de la CTA. Las expresiones de su secretario general parecen inscribirse en ella.
- 18 A la sazón ministro de economía.
- 19 Fuente diario Clarín, 29 de abril de 2004.
- 20 El Diario Clarín de 04 de mayo de 2004 sintetizó las posiciones: “anoche, el titular de la Asociación Trabajadores del Estado (ATE), Pablo Michelini, celebró la decisión del presidente Néstor Kirchner de dar “el aumento salarial que se venía reclamando”. Y adelantó que Kirchner le “prometió” estudiar la posibilidad de otorgar en el futuro otros 100 pesos de aumento y analizar el blanqueo laboral de “los más de 16 mil estatales que aún cumplen tareas bajo la modalidad de contratos”. El secretario general de la UPCN y principal referente del Frente de Gremios Estatales, Andrés Rodríguez, dijo ayer que “un aumento nunca es rechazable”, pero criticó que se fomente “un achatamiento de las categorías”.
- 21 Fuente diario Clarín, 13 de agosto de 2004.

- 22 Fuente diario la Nación, 13 de abril de 2005.
- 23 Fuente diario La Nación, 28 de febrero de 2006.
- 24 Fuente diario La Nación, 20 de abril de 2006.
- 25 Si bien el problema de la personería gremial atañe estrictamente a la central de tercer grado (CTA) y no a la ATE quién sí la posee, la estrecha identidad de una y otra organización, la constituye en una demanda de ambas.
- 26 Un comportamiento similar puede observarse en varias organizaciones sindicales que fueron aliados estructurales de los gobiernos de Carlos Menem, y que fueron primigeniamente muy críticos de los gobiernos Kircheristas y hoy forman parte de la fracción de la CGT aliada al gobierno.
- 27 Suba de salarios, crecimiento del empleo público, reapertura paulatina de concursos, incremento sustancial del rol e intervención del Estado, incremento significativo de presupuestos en áreas estatales sensibles (ciencia y tecnología, educación, infraestructura, energía, vivienda, seguridad social, etc.), negociaciones paritarias frecuentes, etc. Entre las faltas fundamentales se puede ubicar la perdurabilidad de una enorme cantidad de trabajadores contratados, tanto en modalidades que reconocen la relación laboral (ley marco) como modalidades que lesionan toda garantía laboral como los contratos de asistencia técnica, locación de obra, pasantías, etc.
- 28 Todo acto de sustitución encierra un espacio de opacidad que le es inherente; así, respecto del representado, si éste posee la necesidad de ser representado, es porque su identidad constituida en un lugar A, requiere de un acto de representación que debe constituirse en un lugar B, es decir, las decisiones que afectan la identidad de A se realizarán en otro lugar. En tal sentido, la identidad de A es incompleta, y la relación de representación deviene en complemento de esa identidad.

RESUMEN

En el presente trabajo se analiza el devenir de la relación de los sindicatos estatales nacionales con el gobierno de Néstor Kirchner entre 2003 y 2007. A partir de la articulación de características propias del campo de actuación y de los actores intervinientes se destaca el proceso que llevó a revertir las alianzas y disputas iniciales entre cada uno de los gremios y el gobierno. El abordaje metodológico es eminentemente cualitativo, a través de entrevistas en profundidad a dirigentes y delegados sindicales, así como a trabajadores y funcionarios.

Palabras clave: sindicatos, gobierno, relaciones laborales, kirchnerismo

ABSTRACT

The article analyzes the relationship between public sector unions and the government of Nestor Kirchner in the 2003-2007 period. It articulates the particular characteristics of stakeholders and their action field, to emphasize the process by which initial alliances and disputes between unions and the government were later reverted. We use a qualitative methodological approach, using in depth interviews with leaders and union delegates, as well as with workers and public servants.

Key words: unions, government, labor relations, kirchnerismo