



# **Neoliberalismo y nuevo modelo sindical. Los trabajadores estatales durante la primera presidencia de Carlos Menem**

*Santiago Duhalde\**

---

## **Resumen**

Este artículo realiza una revisión del proceso de reformas legales que se llevó a cabo en la Argentina entre 1989 y 1995, y de sus consecuencias para con los trabajadores estatales. Además, pretende describir y explicar algunas de las respuestas de los sindicatos que nuclean a estos trabajadores frente al avance de las políticas neoliberales. De esta manera se pasa a indicar las características de un nuevo modelo sindical. Finalmente, y en oposición a una tesis sumamente extendida, se llega a la conclusión de que no todo el sindicalismo argentino asumió una actitud pasiva durante este periodo, sino que, al contrario, los sindicatos estatales lograron un aumento considerable de la conflictividad laboral y encabezar on la construcción de un modelo sindical alternativo.

**Palabras clave:** Neoliberalismo, Sindicatos estatales, Carlos Menem, Modelo sindical, Asociación Trabajadores del Estado, Acción sindical.

---

\* Universidad de Buenos Aires UBA. Argentina. E-mail: santiagoduhalde@hotmail.com

# Neoliberalism and the New Trade Union Model. State Workers during the first Presidency of Carlos Menem

---

## Abstract

This article reviews the legal reform process carried out in Argentina between 1989 and 1995 and its consequences for state workers. It also tries to describe and explain some reactions of the trade unions that represented these workers confronting the advance of neoliberal politics. The study points out characteristics of a new trade union model. Finally, and in opposition to an extremely extensive thesis, the study concludes that not all Argentinean trade unionism assumed a passive attitude during this period; on the contrary, state trade unions increased labor conflict considerably and headed the construction of an alternative trade union model.

**Key words:** Neoliberalism, state trade unions, Carlos Menem, trade union model, Asociación Trabajadores del Estado, trade union activity.

## Introducción

El movimiento obrero argentino logró definitivamente reforzarse durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), luego de sufrir intervenciones, persecuciones y desapariciones de miles de trabajadores en los años de la última dictadura (1976-1983). Por entonces, la mayoría del sindicalismo se alineaba en una tendencia confrontacionista que tuvo como consecuencia la realización de trece paros generales encabezados por la Confederación General del Trabajo (CGT), además de la intransigencia en negociaciones claves para el sostenimiento de políticas gubernamentales de mediano plazo.

Pero todo comenzó a cambiar cuando a fines de 1989, y a meses de haber asumido el gobierno Carlos Menem, esta tendencia sindical, liderada por el cervecero Saúl Ubaldini, quedó relegada como posicionamiento hegemónico al interior del movimiento obrero. Esto sucedió al fracturarse la CGT y al volcarse una gran parte de los gremios a una tendencia participacionista, afín al nuevo gobierno justicialista. Pero éste último, lejos de profundizar el modelo impulsado por Perón desde la década del '40, produjo un giro de ciento ochenta grados al levantar la bandera del neoliberalismo, luego de pactar con los sectores dominantes de la Argentina y acordar con los principales ejes del Consenso de Washing-

ton. La consecuencia de esto fueron grandes escisiones dentro del peronismo, que ha sido históricamente la fuerza hegemónica del sindicalismo argentino. De esta manera, las divisiones también se trasladaron al actor sindical.

Para realizar estas transformaciones el gobierno adujo principalmente dos razones. Por un lado, debido al incremento de la desocupación y la falta de empleo de la época, consideró conveniente flexibilizar el mercado de trabajo con el objetivo de reducir los costos laborales del empleador y, de esa manera, *augmentar el empleo*. Detrás de esta idea se encontraba el razonamiento de que la desocupación, y la falta de reversión de esta tendencia, se debían a los enormes costos que acarrea el empleo de mano de obra. La salida era entonces quitar definitivamente todas las trabas económicas para la contratación y fácil disposición de la fuerza de trabajo, por ejemplo, la eliminación de la indemnización por despido injustificado.

Otro objetivo explícito que indicó el gobierno fue reducir el enorme gasto que estaba realizando el Estado, con el propósito de disminuir el déficit fiscal y, de esa manera, enfriar la economía para *reducir la inflación*, que en esos años era el gran problema de la sociedad argentina. De esta manera, el propósito de Menem fue ajustar el gasto estatal, apuntando principalmente a las empresas de propiedad del Estado (o sea, privatizando el activo público) y al número de empleados estatales.

Pero detrás de estos dos grandes objetivos explícitos, se encontraban otros de carácter implícito. Esta ofensiva correspondía a un cambio de paradigma a nivel internacional, que buscaba en la apertura de los mercados, en la desregulación de los mismos y en la liberación de amplios sectores de la economía y la sociedad por parte del Estado, una salida radical de las crisis económicas y sociales a través de un programa global de reestructuración social que definitivamente redefiniese las relaciones de poder. Esta redefinición afectaría a los sindicatos, a organizaciones sociales y a algunos sectores del capital nacional, considerados obstáculos en el camino hacia el nuevo proyecto social. Esta propuesta neoliberal fomentaba la necesidad de dejar en manos del mercado la regulación de todos los órdenes de la vida social (incluida la salud y la educación), con el objetivo explícito de lograr una gestión económicamente eficiente<sup>1</sup>. Entonces, con este propósito también se decidió encarar el debilitamiento del sindicalismo, que era para esta corriente de pensamiento, un factor de presión colectiva que no permitía el normal desenvolvimiento de la oferta y

1 No nos olvidemos que para la concepción liberal el saldo negativo de toda transacción económica siempre es perjudicial, aun si ésta la lleva a cabo el Estado.

la demanda. El sindicato era uno de los actores principales de la sociedad argentina en el contexto del modelo nacional-distribucionista, desde la década de 1940, y parte fundamental de la estructura corporativa con la que se procesaban los conflictos. En el nuevo contexto, reducir las capacidades del Estado era quitarle a los sindicatos un aliado imprescindible para continuar siendo uno de los más importantes factores de presión política.

En particular en América Latina, esta ofensiva prendió fuertemente como receta sencilla para abandonar definitivamente el ciclo de crisis que se habían desarrollado durante la década del '80. Sin embargo, las consecuencias de estas políticas a finales de la década del '90 fueron: el aumento enorme del desempleo, el crecimiento de la pobreza y la indigencia, y la ruptura de gran parte del tejido social consolidado a partir de la década del '40, al dar prioridad a la iniciativa individual frente a la colectiva.

Esta radical decisión del gobierno justicialista desconcertó, sin dudas, por lo menos durante los primeros meses, a la mayoría del sindicalismo argentino, y al poco tiempo se pudo divisar una profunda división en su interior. Un grupo heterogéneo de sindicatos grandes, junto con varios gremios de servicios, se sumaron al giro neoliberal del menemismo, priorizando el resguardo de sus propios intereses y asumiendo muchas veces como propia la idea de la inevitabilidad del nuevo rumbo económico después de la caída del bloque soviético y "el fin de las ideologías". Otros sindicatos, en cambio, de tendencia confrontacionista y combativa, históricamente asociados a prácticas sindicales críticas, optaron por la resistencia. Estos fueron los más afectados en ese momento, especialmente por la puesta en práctica del conjunto de políticas de corte liberal que, entre otras consecuencias, transformaron intensamente la fisonomía del Estado argentino y reformaron profundamente el sistema de relaciones laborales. Estos eran, principalmente, los sindicatos que nucleaban a trabajadores estatales (de la administración pública, de la educación, del sistema judicial). Estas organizaciones, como la Confederación Trabajadores de la Educación de la Republica Argentina (CETERA) y la Federación Judicial Argentina, primeramente alineadas al ubaldinismo y luego unidas en un frente alternativo de lucha, fueron lideradas desde el comienzo por la Asociación Trabajadores del Estado (ATE).

La conducción de este último sindicato había asumido la dirección de esta asociación a partir de las elecciones internas de 1984. En ese momento, la lista verde, liderada por Víctor De Gennaro y Germán Abdala, logró derrotar a la lista encabezada por Juan Horvath –aquella que había colaborado con el gobierno militar– e imponer una línea de acción completamente diferente a la sostenida por la anterior conducción. La democratización, la lucha, la transformación social, entre otros principios, comenzaron a ubicarse en un lugar firme como elementos-guía de su acción, además de convertirse en preceptos de es-

tas otras agrupaciones sindicales con las que ATE comenzó a trabajar a partir de 1989 (Martuccelli y Svampa, 1997; Fernández, 2002; Senén González y Bo-soer, 1999). De esta manera, durante la primera presidencia de Menem, y encabezado por ATE, comienza a consolidarse un nuevo modelo sindical de resistencia; modelo que se presenta como el mejor contraejemplo para poner en tela de juicio aquella tesis general que sólo ve en los años '90 la existencia de un sindicalismo en crisis. Esta tesis entiende que durante aquella década, y debido a la ofensiva neoliberal, el sindicalismo argentino quedó debilitado y sin capacidad de respuesta (Fernández, 1997), entregado al gobierno justicialista (Llach, 1997; Murillo, 1997) o marginado por él (Bunel, 1992; Levitsky, 2005), y desarticulado (Bunel, 1992; Fernández, 1998; Etchemendy y Collier, 2007); en fin, en todos los casos con un saldo crítico. Sin embargo, en esta lectura general se dejan de lado las ricas expresiones de vigor y potencia de una parte importante del movimiento obrero argentino.

Para desarrollar ampliamente este esbozo y su contexto, primero partiremos de señalar las principales características de lo que fue la reforma del Estado y la reforma laboral como parte del nuevo modelo de transformaciones estructurales llevado a cabo por el gobierno de Menem entre 1989 y 1995. Luego señalaremos las principales consecuencias de estos cambios en los trabajadores, haciendo especial hincapié en los empleados estatales. Rápidamente presentaremos un mapa de las grandes tendencias del movimiento sindical argentino y el posicionamiento, en estas líneas de acción, de los principales nucleamientos gremiales de la primera mitad de la década del '90, señalando además la ubicación de los sindicatos estatales, y en particular de ATE. Luego pasaremos a detallar las características del nuevo modelo sindical inaugurado por la Asociación Trabajadores del Estado, y su diferencia con el modelo tradicional de sindicalismo. Por último, cerraremos con una reflexión sobre el posicionamiento actual y las posibilidades de este sindicalismo crítico en la etapa post-convertibilidad.

## **1. Reformas legales**

Al asumir el gobierno en 1989, Menem comenzó la puesta en práctica de un conjunto de políticas que significaron un cambio enorme para la Argentina, tanto a nivel económico, como político y social. El mecanismo propicio para estos cambios fue la reforma legislativa, tanto a través de leyes como de decretos del Poder Ejecutivo. Sin duda, esta ofensiva fue la continuación y la consolidación de políticas de gobierno que en la Argentina comenzaron a implementarse a partir de la última dictadura militar. Estas reformas fueron de corte netamente liberal y tuvieron como objetivo general terminar definitivamente con el modelo nacional-distribucionista instaurado en el país desde la década del '40 (Matsushita, 1999).

De todo este proceso de transformaciones legales, a los fines de este trabajo, enfocaremos exclusivamente las reformas legislativas que afectaron profundamente la estructura del Estado y el sistema de relaciones laborales, dejando de lado las modificaciones de índole estrictamente económicas.

### **1.1. Reforma del Estado**

Para la concepción neoliberal que venía imponiéndose desde la última dictadura militar, y que continuó durante el gobierno de Alfonsín, el Estado debía ser reducido a sus funciones esenciales (seguridad, justicia, defensa, relaciones exteriores y administración). De esta manera, debía producirse en la Argentina una reforma del Estado que, por un lado, liberase sectores de la economía, hasta entonces en manos del Estado, para beneficio de los privados (salud, educación, industria, telecomunicaciones), posibilitando de esa manera una mejor y más justa distribución de los recursos, de acuerdo con el esfuerzo y el riesgo individual. Y, por otro lado, debía producirse una reducción del gasto público, teniendo en cuenta la inflación y la enorme deuda externa del país; ajuste demandado por acreedores que presionaban fuertemente para el pago de la misma. El déficit fiscal del Estado argentino, acrecentado enormemente a partir de fines de la década del '70, debía dar lugar a una reducción del gasto público para, de esa manera, transferir al exterior –en concepto de pago de la deuda externa– el dinero acumulado. Para esto el Estado debía achicarse y “racionalizarse”. Con este propósito se llevaron a cabo dos grandes medidas, una fue la privatización de la gran mayoría del activo público, consistente principalmente en empresas del Estado, y la otra fue el achicamiento de la administración pública nacional, hasta ese momento considerada “elefantiásica”, deficiente y corrupta (Campione, 1995).

Esta imagen que se difundía del Estado argentino era consecuente con la idea neoliberal sobre las funciones que éste ahora debía asumir. Este diagnóstico tuvo una gran aceptación social, promovido y difundido por las principales empresas de medios de comunicación y sus periodistas estrella, quienes insistieron durante años con la ineficiencia y el clientelismo estatal. Esta concepción se encontraba en las antípodas de aquella del modelo de Estado nacional-distribucionista inaugurado en Argentina a partir de la década de 1940: un Estado fuerte, interventor y fiscalizador en el terreno económico, social y cultural.

Es así como a los pocos meses de haber asumido la Presidencia de la Nación, Menem envió al Congreso Nacional dos proyectos de ley que, al ser aprobados entre agosto y septiembre de 1989, abrían indefectiblemente el camino a la reforma del Estado. El primero es el proyecto que luego se conocerá como Ley de Reforma del Estado 23.696. Esta ley dispone todo lo necesario para comenzar el proceso de privatización de los activos públicos, que implicó, por parte del gobierno, una instancia previa de saneamiento de estas empresas estatales an-

tes de su transferencia al sector privado, produciéndose como consecuencia una importante reducción del personal estatal. "Así, entre los años 1991 y 1993 los programas de 'retiro voluntario' suprimieron de las empresas de servicios públicos 86.274 puestos de trabajo" (Diana Menéndez, 2007: 61). A esto hay que sumarle las medidas de reducción de personal –una vez transferidos los activos– implementadas por parte de las empresas privadas, de carácter aun más radical, al basarse, ahora sí, en exclusivos criterios de rentabilidad económica. "Si consideramos el periodo que va entre 1985 y 1998, y observamos los volúmenes absolutos de empleo de las empresas de servicios públicos, vemos que las pérdidas son aun mayores. En efecto, en 1985 contaban con una planta de 243.354 trabajadores (2,33 puntos de la PEA), mientras que para 1998, finalizado el proceso privatizador, las empresas prestatarias de estos servicios ocupaban 75.770 trabajadores (0,1 de la PEA)" (Diana Menéndez, 2007: 61).

Esta norma, a su vez, también expresa la necesidad de racionalizar la gestión pública. Pero será la Ley de Emergencia Económica 23.697 la que servirá de base para el inicio de la reestructuración de los organismos de administración pública, en la búsqueda de la modernización del Estado. Para esto se estableció el congelamiento de las estructuras estatales existentes y la reubicación del personal aún empleado. Además, y "por razones de servicio", se dio de baja a los trabajadores de las dos máximas categorías del escalafón que no estuvieran concursados.

Al año siguiente, en 1990, se sancionó el decreto 2.476 que profundizó esta reestructuración de la administración pública, disponiendo la reducción de un importante porcentaje de la planta de personal del Estado nacional y promoviendo la implementación de mecanismos de concurso y capacitación de los trabajadores que permanecían aún en el Estado. Pero el decreto que más incidencia tuvo en el empleo público fue el 435 de 1990, denominado Decreto de Reordenamiento del Estado. Por medio de esta norma se fijaron salarios mínimos y máximos para la administración pública; se prohibió el pago de horas extras; se jubiló a todo empleado que, por los años de aportes, estuviera en condiciones de hacerlo, y se dejó en disponibilidad a aquellos a los que sólo les faltara dos años para llegar a esta condición; también se estableció la imposibilidad de mantener más de un cargo y se congelaron las vacantes de personal; se eliminó una enorme cantidad de secretarías de distintos ministerios; y, por último, se promovió la capacitación del personal que voluntariamente quisiera retirarse al sector privado (Diana Menéndez, 2007; Recalde, 2003).

Hasta aquí en lo que respecta al proceso de reforma del Estado en sus dos variantes principales: la privatización de una gran cantidad de empresas públicas, y la reestructuración y ajuste de los organismos de administración nacionales.

## 1.2. Reforma laboral

Si el objetivo de la reforma del Estado, como lo acabamos de mencionar, ha sido la reducción de la inflación y del déficit fiscal –bajo presión de los acreedores externos–, el objetivo principal de la reforma laboral fue la reducción de lo que se dio en llamar “el costo argentino”. Con esto nos referimos al costo fijo de la mano de obra en Argentina. El gobierno buscó, por medio de la reforma legislativa en materia laboral, hacer de la fuerza de trabajo un capital realmente variable y adaptable a la demanda del empleador. De esta manera –se razonó– la reducción del gasto en mano de obra redundaría en un incremento de la inversión y, consecuentemente, en un aumento de empleo. El resultado real fue completamente lo contrario (Recalde, 2003). Según los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos de la Argentina, organismo perteneciente al Estado nacional, en octubre de 1989 –a tres meses de haber asumido Menem la presidencia– la tasa de desocupación abierta sobre la Población Económicamente Activa era de 7,1%, mientras que al terminar su primer mandato en 1995 la tasa había aumentado hasta llegar al 18,6%.

Si bien no fueron leyes estrictamente laborales, la Ley de Reforma del Estado y la Ley de Emergencia Económica significaron cambios en la estabilidad y la remuneración de los trabajadores estatales. La primera norma introdujo el denominado Programa de Propiedad Participada –que permite a los trabajadores estatales hacerse de hasta un 10% del paquete accionario de la empresa a privatizar–, y además autorizó al Poder Ejecutivo a establecer un Plan de Emergencia del Empleo. La otra ley estableció la prohibición de contratación de personal estatal por un tiempo determinado; facultó al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) a disponer medidas que promovieran la eficiencia y la productividad en el sector público; y modificó la política salarial e indemnizatoria (Senén González y Bosoer, 1999).

Para comenzar con la reseña de las reformas de tipo estrictamente laboral, primeramente debemos hacer mención a la sanción de los decretos 1.477 y 1.478 de 1989, donde el PEN, con la excusa de necesidad y urgencia, procedió a reformar el artículo 105 de la Ley de Contrato de Trabajo. “Estos decretos habilitaban [...] a todos los empleadores a abonar hasta un 20% de las remuneraciones en especie, sin que este porcentaje se considerase como remuneración, o sea exento del pago de aportes y contribuciones al Fisco, a las obras sociales<sup>2</sup> y a los sindicatos.” (Recalde, 2003: 46). Al año siguiente, Menem sancio-

2 La Seguridad Social implica la atención sanitaria, por la cual, en Argentina cualquier trabajador registrado y su grupo familiar, están protegidos con una Obra Social frente a posibles problemas de salud. Las Obras Sociales cum-

nó y difundió el decreto 2.184 que reglamenta el ejercicio del derecho a huelga para los empleados estatales. La norma tenía como objetivo limitar las acciones de fuerza de los empleados públicos, especialmente en aquellas empresas del Estado prontas a privatizarse (Matsushita, 1999).

En abril de 1991 se sancionó la Ley de Convertibilidad que, al fijar la paridad entre el dólar y el peso y aplicar el principio de desindexación, influía directamente en el salario de los trabajadores. Para esclarecer la implicancia que en el mundo laboral tenía esta ley, el PEN sancionó el decreto 1.334, en julio de 1991, donde se establecía la imposibilidad de homologar convenios colectivos que resguardaran la cláusula de indexación, y donde se implementaba el mecanismo por el cual los incrementos salariales sólo se harían efectivos a partir de un aumento real de la productividad. Otro decreto, que minaba aun más el derecho colectivo y la fuerza de los trabajadores, fue el 2.284 de octubre de 1991. En él se permitía y se estimulaba la firma de convenios colectivos por empresa, resquebrajando de esta manera el alcance de la Ley de Contrato de Trabajo. Este decreto sostenía lo siguiente: "Las partes signatarias de los convenios colectivos de trabajo, en ejercicio de su autonomía colectiva, podrán elegir el nivel de negociación que consideren conveniente" (Recalde, 2003: 55).

Pero el principal suceso legislativo en materia laboral fue la sanción de la Ley Nacional de Empleo 24.013 en noviembre de 1991. Con esta ley, por medio de la contratación temporaria y la reducción de las cargas sociales, el gobierno buscaba mayor inversión y empleo. Sin embargo, en los hechos, el resultado evidente fue la profundización de la inestabilidad laboral. La norma incorporó nuevas modalidades de contratación por tiempo determinado, luego denominados "contratos basura". A los pocos días fue sancionada la Ley de Accidentes de Trabajo 24.028, aquella que fijó un tope en el monto de indemnizaciones, reduciendo el mismo a la mitad de lo contemplado hasta entonces, facilitando de esta manera la rescisión de contratos y relaciones laborales (Matsushita, 1999; Recalde, 2003). Para completar la ofensiva flexibilizadora, al año siguiente, en 1992, se sancionó el decreto 340 sobre Sistema de Pasantías; éste establecía que la relación entre pasante y empleador no crea ningún vínculo jurídico (Senén González y Bosoer, 1999).

plen un papel muy importante dentro del sistema de salud, tanto por el número de consultas que reciben, como por las prestaciones médicas que están obligadas a ofrecer a sus afiliados. Cada sindicato de trabajadores es quien administra su propia obra social (aunque, de hecho, no todos los sindicatos en Argentina poseen una), y este ha sido un factor de poder importante para varios sindicatos, principalmente a partir de la administración del dinero proveniente de los afiliados.

Mientras tanto sucedieron diversos intentos de sanción de proyectos de reforma del régimen previsional y del sistema de las obras sociales sindicales, además del proyecto de Ley de Flexibilidad Laboral presentado por el PEN al Congreso Nacional en 1993. La reforma del régimen previsional se llevó a cabo definitivamente por medio de la sanción de la ley 24.241 –aquella que estableció un sistema de capitalización individual gestionado por administradoras de fondos de jubilación y pensión privadas (AFJP)– mientras que la reforma de las obras sociales y el proyecto de flexibilización laboral fueron postergados (Senén González y Bosoer, 1999).

Por último, en 1995 se sancionó la Ley PyME 24.465. Esta norma procuraba flexibilizar las relaciones laborales y las condiciones de trabajo con el fin de fomentar el empleo por parte de las pequeñas y medianas empresas, en el marco de la lucha contra el desempleo. Esta ley terminó con el principio de ultraactividad de los convenios colectivos de trabajo en las empresas con menos de 40 empleados, lo que implicaba la pérdida, llegado el vencimiento del convenio, de todos los derechos adquiridos hasta entonces por los trabajadores, quienes, de esta manera, debían comenzar la futura negociación desde cero, prescindiendo de los derechos adquiridos a través de los años. Esta ley también eliminó el derecho a indemnización por despido y redujo el derecho al preaviso (Recalde, 2003).

## **2. Consecuencias en los trabajadores estatales**

Este conjunto de transformaciones, tanto la reforma del Estado como el conjunto de reformas laborales que acabamos de señalar, produjo un impacto muy grande en la totalidad de los trabajadores, pero especialmente en los empleados estatales, doblemente afectados por su particular carácter de trabajadores cuyo empleador es nada más ni nada menos que el Estado.

La principal consecuencia fue la disminución del empleo público. Ésta fue provocada, fundamentalmente, por despidos directos, jubilaciones anticipadas y retiros voluntarios. Sin embargo, y como lo muestra el Cuadro 1, esta disminución del empleo en el sector público fue mucho mayor en el ámbito de las empresas estatales –donde de 242.094 trabajadores en 1991 se pasó a 50.516 en 1995– que en el terreno de la administración nacional, donde en 1991 se empleaba a 534.238 personas y en 1995 esta cantidad sólo se había reducido a 467.463. Por otro lado, parte del personal que se vio excluido a nivel de la administración nacional, pasó a engrosar las administraciones provinciales debido al traspaso de, entre otros, el sector salud y educación del ámbito nacional al ámbito de las provincias. En estas administraciones se pasó de 1.159.370 trabajadores en 1991 a 1.178.623 en 1995.

**Cuadro 1**  
**Evolución del empleo público**

<b>Año</b>	<b>1. Adm. Nacional</b>	<b>2. Adm. Provincial</b>	<b>3. Emp. Públicas</b>	<b>1 + 2</b>
1991	534.238	1.159.370	242.094	1.693.608
1992	469.614	1.173.972	150.393	1.643.586
1993	442.114	1.162.876	84.870	1.604.990
1994	451.155	1.172.219	58.357	1.623.374
1995	467.463	1.178.623	50.516	1.646.086

**Fuente:** Elaboración del CLAD. Disponible en: <http://www.clad.org.ve/siare/tamano/indice1.html>. Extraído de Diana Menéndez (2007: 81).

Por otro lado, un mecanismo que explica el fracaso de la política gubernamental de reducir considerablemente el personal de la administración pública nacional, pero que a su vez sí sirvió para reducir los costos, fue aquel por el cual gran parte de las personas en relación de dependencia –con los costos en seguridad social que ello implica– que fueron expulsados de la administración, volvieron al poco tiempo a ser trabajadores estatales, pero esta vez en carácter de contratados, logrando así el Estado una importante reducción de gastos correspondientes a las cargas sociales. Así, aprovechando la cláusula legal que congela las vacantes de planta permanente, se incorporaron grandes cantidades de trabajadores mediante contratos anuales y renovables, similares a los de los profesionales autónomos privados. Estos trabajadores carecieron o carecen de vínculo laboral y, por lo tanto, de beneficios sociales y estabilidad. De esta manera, nos encontrábamos con un mecanismo de fraude a la ley, con el agravante de que provenía del Estado, quien tiene a su cargo fiscalizar el cumplimiento de la legislación laboral. Además, en estas condiciones de trabajo, las personas no pueden acceder a su representación formal por parte de los sindicatos. Todo esto produjo, como consecuencia, una precarización creciente de los empleados públicos; el comienzo de un proceso de diferenciación al interior de estos trabajadores; cierta pérdida de solidaridad; y un incremento del individualismo en los organismos estatales (Diana Menéndez, 2007).

Todo este proceso de precarización y de destrucción de fuentes de trabajo trajo como consecuencia un incremento formidable de los conflictos encabezados por los trabajadores estatales, tanto nacionales como provinciales y municipales. En estos dos últimos casos los conflictos tuvieron que ver, principalmente, con reclamos por retraso en los pagos y demandas de aumento salarial (Senén González y Bosoer, 1999). Como lo muestra el Cuadro 2, durante toda la primera presidencia de Menem los conflictos en el sector estatal fueron

mayoría, o sea, superaron el 50% del total de los conflictos laborales –excepto en el año 1992 donde alcanzaron un 49%– y hasta llegaron a un 75% del total de los mismos en 1995.

**Cuadro 2**  
**Evolución anual de los conflictos laborales por sector**

Año	Estatales	%	Servicios	%	Industriales	%	CGT y Regionales	%	Total
1989	440	59	195	26	116	15	0	0	751
1990	464	54	221	26	172	20	7	1	864
1991	316	53	157	26	116	20	4	1	593
1992	139	49	81	29	60	21	1	0	281
1993	160	68	54	23	20	9	0	0	234
1994	152	61	41	16	51	20	6	2	250
1995	333	75	51	11	54	12	8	2	446
Total	2004		800		589		26		3419

**Fuente:** Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría. Extraído de Senén González y Bosoer (1999: 201).

A pesar de semejante ofensiva llevada a cabo desde el gobierno contra los trabajadores estatales, dentro de las organizaciones sindicales del sector público hubo reacciones diversas y hasta opuestas. Dos son los principales sindicatos del sector: la Asociación Trabajadores del Estado y la Unión Personal Civil de la Nación (UPCN). La organización más representativa en ese entonces, y aun continúa siéndolo, era UPCN con una representación del 70% de los empleados estatales sindicalizados, frente a un 30% de ATE. La respuesta de ambos sindicatos fue completamente diferente. Mientras la UPCN expresó su acuerdo con el gobierno justicialista, y en algunas ocasiones incluso ayudó a la implementación de varias de las medidas que implicaron la reestructuración del Estado y la reforma del sistema de relaciones laborales, ATE se opuso radicalmente a ambos procesos de reforma, sosteniendo una actitud crítica durante toda la primera presidencia de Menem (Diana Menéndez, 2005).

Pero antes de profundizar en la respuesta de estos dos sindicatos al proceso de reformas neoliberales impulsado por el gobierno justicialista, pasaremos a presentar el mapa de las principales tendencias en el campo sindical de la época, para luego, de esta manera, poder ubicar a ambas estrategias en el conjunto del movimiento sindical argentino y presentar sus particulares características.

### 3. Grandes tendencias en el campo sindical argentino

En Argentina, el año 1945 señala un antes y un después en la historia del sindicalismo. Ese año comienza a conformarse, principalmente a través de la Ley de Asociaciones Profesionales impulsada por Perón, un nuevo modelo sindical acorde a esos nuevos tiempos. Esta ley fue el instrumento para realizar la integración sindical. Dicha ley reconoció a los sindicatos como asociaciones de derecho público y estableció el control del Estado sobre los ingresos y gastos de estas organizaciones, pudiendo el Ministerio de Trabajo adjudicar o retirar personerías gremiales que, por otra parte, eran otorgadas al sindicato mayoritario por la rama de actividad<sup>3</sup>. Se reconocía también al sindicalismo el derecho a participar en política, con lo cual el Estado asumía, por vez primera, el contenido político de las luchas gremiales y afirmaba la voluntad de estructurar un movimiento sindical unido. Esta legislación permitió la estructuración del sindicalismo como "corporación política" (Bunel, 1992), de suma importancia a la hora de limar asperezas en la relación Capital-Trabajo. Su objetivo fue ayudar a dirimir los conflictos societales a nivel de las cúpulas representativas de los distintos sectores. Claramente, este modelo sindical nace de la mano del Estado y es dependiente del mismo.

De estos cambios, la consecuencia más notable es la clara preeminencia, dentro del mundo sindical argentino, de la corriente peronista. La gran mayoría de los sindicatos apoyaron desde entonces a Perón y, de una u otra manera, hoy en día continúa esta tendencia. Así, se reivindican peronistas, principalmente los gremios que agrupa la CGT.

Luego de esta introducción, y siguiendo la diferenciación que Arturo Fernández (1997 y 2002) ha realizado de las tendencias al interior del movimiento obrero argentino, pretendemos aquí presentar el mapa de los cuatro principales posicionamientos al interior del campo sindical, y ubicar en esta tipología a los grandes nucleamientos sindicales durante el primer gobierno de Menem.

De esta manera, tendríamos, por un lado, una tendencia *participacionista* dentro del sindicalismo argentino. Ésta está caracterizada por su subordina-

3 En Argentina, el Ministerio de Trabajo otorga la "personería gremial" al sindicato que representa a la mayor cantidad de trabajadores en una rama de actividad, obteniendo, de esta manera, la representación de la totalidad del gremio respectivo y pasando por lo tanto a ser el único sindicato del sector capacitado para negociar con el empleador. Sin embargo, en el nivel estatal esta representatividad es otorgada a varios sindicatos, no habiendo exclusividad de la representación en este ámbito.

ción corporativa al Estado y su falta de iniciativa y de proyecto político propio. Se presenta como un representante del Estado frente a los trabajadores, más que como representante de estos últimos frente al Estado. Además, esta tendencia presenta aspectos de fuerte cooperación y trabajo conjunto con el empresariado. Su principal objetivo es defender sus intereses sectoriales, y para esto mantiene relaciones cercanas con los gobiernos de turno, más allá de su color partidario.

Por otro lado, encontramos la tendencia *negociadora*, hegemónica durante el periodo en que Perón estuvo en el exilio. Liderada por los metalúrgicos, tuvo como principal representante a Augusto Timoteo Vandor, líder de la Unión Obrera Metalúrgica (UOM). Su principal estrategia ha sido ampliamente conocida como la de "pegar para negociar". Requiere y busca un Estado fuerte capaz de otorgar beneficios demandados por los trabajadores. A partir de la última dictadura ha corrido poca suerte, y expresa cierta nostalgia por ese Estado que ya no está, principalmente debido a la enorme crisis que desde entonces comenzó a padecer el modelo nacional-distribucionista. Esta tendencia se caracteriza por poseer proyectos políticos propios que negocia con el gobierno de turno.

A esta le sigue la tendencia *confrontacionista*, que es precisamente la que se opuso y atacó a la línea del vandorismo negociador. Siempre cumplió un papel ofensivo, ejemplificada de la mejor manera por la experiencia de la CGT de los Argentinos. Ya más adelante, y como respuesta a las políticas de la última dictadura, esta posición fue encarnada por la denominada "Comisión de los 25" y la línea ubaldinista.

Por último, la tendencia *combativa y clasista*. Ésta se define por situarse, en general, por fuera del peronismo –encarnada por ex peronistas o por grupos de izquierda (maoísmo, trotskismo)– y por la articulación con trabajadores desocupados, del interior de las provincias, pequeños campesinos, y demás movimientos sociales y barriales. Son características propias de esta tendencia un profundo eticismo y antiimperialismo, un purismo de la acción sindical, y un trabajo directo con las bases.

Estas cuatro tendencias del movimiento obrero argentino han sido las posiciones a las cuales han adscrito la totalidad de las organizaciones gremiales a lo largo de las últimas décadas. Veamos ahora la ubicación, en esta tipología, de estos principales nucleamientos sindicales entre 1989 y 1995.

Al comienzo del primer gobierno de Menem, la gran mayoría de los sindicatos se encontraban nucleados en la CGT liderada por el confrontacionista Saúl Ubaldini. Esta central obrera unificaba, de esta manera, las primeras tres tendencias que presentamos más arriba: la participacionista, la negociadora (liderada por el miguelismo) y la confrontacionista (ubaldinista, y hegemónica en ese momento). Pero esta disposición de las orientaciones duró poco. En octubre de 1989, y luego de un acalorado Congreso Nacional, la CGT se dividió.

Los sectores participacionistas, que apoyaban las políticas de corte neoliberal que había comenzado a implementar el gobierno justicialista, constituyeron la CGT-San Martín, liderada por el dirigente sindical de comercio Guerino Andreoni. Por el lado opositor al gobierno, quedaron nucleados en la CGT-Azopardo las corrientes negociadora y confrontacionista. En esta última se encontraban, entre otros, el sindicato de la alimentación, el de camioneros, CETERA, ATE, UOM, la Unión Tranviarios Automotor (UTA), cerveceros, marítimos, trabajadores de prensa, La Fraternidad, judiciales; y en la CGT-San Martín se reunían la FAECYS (comercio), gastronómicos, UPCN, el sindicato de la carne, UOCRA (construcción), plásticos, telefónicos, textiles, sanidad, ferroviarios, del caucho, y demás organizaciones sindicales (Senén González y Bosoer, 1999).

En marzo de 1991 Víctor De Gennaro, secretario general de ATE, rompió con Ubaldini, y en abril, junto con CTERA, la UTA, obreros navales, entre otros, constituyeron una nueva fracción sindical, que en diciembre de ese año dará lugar al Congreso de los Trabajadores Argentinos (CTA), nucleamiento sindical crítico frente al entreguismo de los sectores participacionistas y negociadores, luego en 1997 devenida Central de Trabajadores de la Argentina. Esta segunda central sigue siendo hoy en día minoritaria con respecto a su rival, la CGT.

Esta fracción que se separa de la CGT-Azopardo pareció ubicarse entre la tendencia confrontacionista y la combativa, ya que en muchos casos rompieron con el peronismo y, más que realizar algunas críticas a ciertas medidas del gobierno, se opusieron totalmente al modelo económico-social del menemismo. Así se conformó un sindicalismo de corte eminentemente crítico, liderado por los gremios de trabajadores estatales de la administración y de la educación (ATE y CETERA) que, como vimos, habían sido y seguirían siendo los sectores más afectados por el proceso de reformas (Senén González y Bosoer, 1999).<sup>4</sup>

En septiembre de 1991, habiendo perdido el apoyo de este sector crítico y también del miguelismo negociador, Ubaldini renunció a la CGT-Azopardo. En febrero de 1992 esta central obrera se unificó nuevamente, cuyo liderazgo

4 A pesar de los embates contra los sindicatos de trabajadores estatales, ATE logró aumentar la afiliación en términos absolutos a lo largo del primer gobierno de Menem. En 1988, un año antes del inicio del gobierno justicialista, esta asociación contaba con 139.499 afiliados, cifra que llegó en 1996 –en el comienzo del segundo gobierno de Menem– a aproximadamente 190.000 miembros. Este aumento se debió principalmente a que a pesar de las bajas en afiliación sufridas en el ámbito de los trabajadores de empresas públicas, estas fueron compensadas por la incorporación a la asociación de sindicatos provinciales y municipales durante esos años (todos estos datos fueron obtenidos del trabajo de Martuccelli y Svampa, 1997).

pasó a manos de los sectores participacionistas. La nueva CGT será conducida por una Comisión Directiva integrada por Oscar Lescano (Luz y Fuerza), José Rodríguez (Mecánicos), José Pedraza (Unión Ferroviaria), Aníbal Martínez (Metalúrgicos) y Ramón Baldassini (Correo). Finalmente Lescano será el elegido como secretario general. Sin embargo, en marzo de 1993, la tendencia negociadora remontará posiciones al interior de la central obrera y Naldo Brunelli, un metalúrgico miguelista, logrará ser nombrado nuevo secretario general de la CGT; el objetivo fue tratar de imprimirle un matiz más duro a las estrategias cegetistas. Pero la posición levemente crítica del líder metalúrgico inquietó a los demás sindicatos, que, al presionar, terminaron obteniendo un nuevo recambio en la conducción. Esta vez, con el propósito de reorientar la CGT y acercase un poco más al gobierno, la Secretaría General pasó a manos del petrolero menemista Antonio Cassia (Senén González y Bosoer, 1999).

Entretanto, y debido principalmente al nuevo giro de la central obrera, un grupo de sindicatos se separó de la conducción cegetista y, sin conformar una central paralela, creó en febrero de 1994 el Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA). Éste se encontraba conformado principalmente por la UTA, Camioneros y por los cerveceros de Ubaldini. La tendencia confrontacionista logra, de esta manera, recuperar posiciones perdidas desde la entrada en crisis del ubaldinismo. Este nucleamiento se presentó como crítico frente a las políticas implementadas por el gobierno de Menem y contra la conducción de la CGT. Sin embargo, la gran diferencia con respecto al CTA es que el MTA permaneció en el seno de la vieja central obrera con el propósito de hacerse de su conducción; pretendió recuperar la CGT y no abandonó la posibilidad de una relación estrecha con un partido justicialista probablemente renovado en el futuro (Fernández, 2002; Martuccelli y Svampa, 1997; Senén González y Bosoer, 1999).

Como se puede apreciar claramente, y volviendo a la pregunta por las reacciones de los sindicatos de trabajadores del Estado frente a las reformas estructurales encaradas por el gobierno de Menem, dos fueron las principales respuestas del gremio estatal a la ofensiva neoliberal contra el Estado y las relaciones laborales. La Unión Personal Civil de la Nación, como sindicato participacionista, se mantuvo siempre ligado y detrás de los pasos que llevó a cabo el gobierno justicialista, y no sólo apoyando las medidas, sino también ayudando en su implementación. Aun más, varias veces esta organización fue más allá del posicionamiento de la misma CGT en la que se encontraba nucleada. Por ejemplo, al llevarse a cabo el primer paro de la CGT al gobierno de Menem, en noviembre de 1992, de alto acatamiento, la UPCN –junto con la UOCRA– realizó un acto paralelo con la presencia del presidente (Senén González y Bosoer, 1999).

Por otro lado encontramos la posición de la Asociación Trabajadores del Estado, que desde el comienzo de la presidencia de Menem permaneció crítica respecto de las políticas que se comenzaban a implementar, manteniéndose al

principio en la línea confrontacionista ubaldinista y luego de la reunificación de la CGT, y junto con otros sindicatos estatales, emprendiendo un viraje hacia posicionamientos más bien combativos, alejándose aun más del modelo propuesto por el gobierno y posicionándose como símbolo de la resistencia sindical al menemismo. ATE encarnó, desde mediados de los años '80, un nuevo modelo sindical, con renovadas prácticas, que en muchos aspectos se presentó como opuesto al modelo sindical tradicional, común a las tendencias participacionista y negociadora.

Seguidamente pasaremos a presentar las diversas características de este nuevo modelo sindical encarnado por ATE y sus diferencias con respecto al viejo modelo, que hicieron de esta organización sindical el ejemplo de la resistencia tanto a las reformas neoliberales impulsadas por el gobierno de Menem como a las estrategias sumisas de la CGT oficialista.

## **4. Un nuevo modelo sindical de resistencia**

La puesta en práctica de un nuevo modelo sindical por parte de ATE fue la ejecución de maniobras de resistencia frente a la implementación de políticas de gobierno que trajeron como consecuencia un acrecentamiento en la distribución regresiva de la riqueza y un aumento, hasta entonces insospechado, de la desocupación. También fueron acciones de resistencia frente al avasallamiento de derechos conquistados por los trabajadores a través de décadas de lucha, y contra el desguace del Estado –único actor capaz de equilibrar las desventajas que acarrea el libre mercado–. Pero también fue una resistencia a las políticas entreguistas de la dirigencia cegetista y a una forma de hacer sindicalismo ligada a un patrón de acumulación y a un modelo de relaciones sociales para entonces ya perimido. Frente a este modelo sindical tradicional ATE opuso un estilo diferente. Veamos cuáles fueron algunas de sus principales características.

### **4.1. Democracia**

El viejo modelo sindical se ha caracterizado, en los hechos, por dividir a los sindicatos en dos partes, e imprimir un carácter particular a la relación entre ambos segmentos. Estos son: una parte superior, correspondiente a la dirigencia gremial, y una parte inferior, correspondiente a los delegados y trabajadores. La relación que se establece entre ambos segmentos es una relación verticalista de dirección y ejecución. Más aun, muchas veces ni siquiera se hace uso de este tipo de relación de mandato, ya que todo lo referente al sindicato es debatido, decidido y ejecutado desde su conducción, sin necesidad de movilización. A esta particular forma de funcionamiento de la mayoría del sindicalismo argentino se la ha denominado comúnmente como "práctica burocrática", aquella donde las decisiones y la discusión no salen sino de los consejos directivos centrales y donde no se encuentra ningún tipo de órgano colegiado a nivel ejecutivo; característi-

cas ambas que empobrecen el debate al interior de la organización; práctica que excluye de la vida sindical a la mayoría de los afiliados o los incorpora solamente como carne de cañón. Frente a este estilo realmente extendido, ATE desarrolló, a partir de fines de la década del '80—precisamente a partir de la aprobación de un nuevo estatuto en 1988—, un conjunto de mecanismos con los que pretendía democratizar las relaciones al interior del sindicato:

En primer lugar, será el voto directo y secreto de los afiliados el que defina todos los niveles de conducción. Cada trabajador votará entonces a su Junta de Delegados Interna, el Secretariado de su Seccional, de Provincia y a nivel Nacional. También el voto directo define la nómina de congresales nacionales y provinciales, e incluso, en caso de pertenecer a una Rama Nacional de Actividades, se votan directamente las autoridades de dicha Rama. Esta ausencia absoluta de mediaciones entre dirigentes y trabajadores, garantiza en principio la existencia de una implícita estructura de control de gestión; el conjunto de la dirigencia se articula en base a la organización y no, como frecuentemente ocurre en otros modelos sindicales, donde la dirigencia a través de diferentes mediaciones se autocontrola o controla mutuamente.

[...] Un segundo elemento a tener en cuenta es la descentralización y democratización del gremio, es la profunda transformación de la estructura de nuestra organización que contempla el nuevo estatuto. El Secretario General de cada nivel de conducción, se integra ahora al nivel superior conformando órganos colegiales. Este mecanismo de colegiatura reformula globalmente el perfil institucional de ATE en un movimiento horizontal. De este modo los Secretarios Generales de las Juntas Internas formarán parte del Consejo de Seccional, los de las Seccionales de los Consejos Provinciales y estos del Consejo Directivo Nacional que reemplaza al viejo Consejo Directivo Central. La conducción nacional del gremio quedará integrada entonces por un Secretariado Ejecutivo de siete miembros más los veintitrés Secretarios Generales de cada provincia y el de Capital Federal (ATE, 1991: 5).

De esta manera ATE buscaba reemplazar la verticalización propia del viejo modelo sindical por una horizontalización del debate en el conjunto de la organización.

Investigaciones de campo en la sede sindical de esta asociación y en varios lugares de trabajo, realizados por este autor en los años 2007 y 2008, en el que se llevaron a cabo entrevistas en profundidad a dirigentes, delegados y afiliados de distinto color político, permiten confirmar la presencia efectiva en los plenarios de delegados y de afiliados, de todas las Listas electorales vigentes en el sindicato en aquel momento. Es necesario aclarar que la Lista Verde oficialista dominó en toda la década del '90 la sede sindical y, de hecho, el manejo del plenario. La pluralidad y la participación de las demás listas es evidente, aunque hay que destacar que el orden del día era elaborado sólo por la conduc-

ción del sindicato, y el tema más importante de cada plenario lo construía esta dirección –con un propósito de integración– como consigna general para la búsqueda del aglutinamiento de las distintas posiciones políticas –cuestión que en la mayoría de las ocasiones se conseguía–. En este sentido, el orden de la exposición siempre era el mismo: primero hablaban los delegados de las distintas listas de la izquierda partidaria para terminar rematando la cuestión el sector de los delegados oficialistas.

En el ámbito del lugar de trabajo podían suceder varias cosas. La Junta Interna<sup>5</sup> podía estar compuesta por delegados que respondían a distintas posiciones políticas y listas electorales, o la Junta podía tender a formar un bloque más compacto de delegados de una sola lista. En este último caso la pluralidad se reducía casi a cero, aunque a menudo se sumaban afiliados, quienes siendo militantes o no de una posición política divergente, hacían posible la presencia de una vos disidente. En los casos de Juntas Internas heteróclitas, su funcionamiento era más lento, pero se registra la presencia de un claro pluralismo y una participación activa de la mayoría de los delegados y de pocos afiliados.

Con esta indagación de campo en distintos lugares de trabajo, se llega a la conclusión de que las Juntas Internas poseían un alto grado de autonomía con respecto a la conducción del sindicato, lo que favorecía el ejercicio de la democracia sindical. Sin embargo, hemos hallado la presencia de un dilema que proviene justamente de esta fortaleza. La autonomía de las Juntas Internas –y sus problemas sectoriales o propios– iba en detrimento de la organicidad de toda la asociación. Con “organicidad” nos referimos a la capacidad organizativa para encontrar consensos rápidos y respuestas coherentes del sindicato como un todo, lo que posibilita brindar la “responsabilidad gremial” exigida por el Estado-patrón a la hora de la firma de cualquier acuerdo o convenio<sup>6</sup>. Como consecuencia, esta inorganicidad, que era aprovechada tanto por el Estado-patrón como por los sindicatos rivales a la hora de la negociación, repercutía en la pérdida de eficacia de la asociación.

5 La “Junta Interna” es la estructura de organización que asume el sindicato en el lugar de trabajo. Está compuesta por un determinado número de delegados que ocupan diferentes puestos y roles en la misma (delegado general, delegado gremial, delegado de actas, delegado de prensa, etc.).

6 De esta manera, el Estado-patrón espera que todos los sectores que el sindicato representa acaten y respeten los acuerdos o convenios firmados por sus dirigentes.

## **4.2. Autonomía**

Como hemos venido señalando, el modelo sindical tradicional, que nace dependiente del Estado, encuentra en la gran transformación del modelo de acumulación –que pretende prescindir de este actor/árbitro– una parálisis de su acción política. Este viejo modelo, encarnado –en su gran mayoría– por organizaciones sindicales peronistas, encuentra también en el giro neoliberal del Partido Justicialista una desorientación mayúscula. Frente a estos grandes cambios surgidos a partir de mediados de la década del '70, y profundizados en los '90, ATE apostó a la autonomía de las asociaciones sindicales:

Es una evidencia incontrastable que un importante número de organizaciones sindicales se han transformado en un “despacho más”, ni siquiera correas de transmisión, de las políticas del Estado ante los trabajadores. [...] Si la función política supone expresar/instalar las demandas sociales en el escenario de las decisiones (el Estado), hoy ésta significa (de manera dominante) expresar/instalar las demandas del Estado ante la gente. Un Estado que, luego de 1976, reproduce y amplía los intereses de los sectores dominantes. Por ende, quebrar la vinculación estado/sindicato constituye el único camino capaz de restituir a las organizaciones sindicales su negada capacidad de politización social para la construcción de un poder alternativo al de las fracciones dominantes en la Argentina (ATE, 1991: 3).

Y más adelante aclara:

El modelo sindical desarrollado desde ATE no concibe tutorías de ningún tipo. Al igual que la mayoría del movimiento sindical internacional de los ochenta, nuestra propuesta organizativa sólo se concibe con independencia del Estado y de todas aquellas estructuras vinculadas al mismo. Esto supone también la independencia de las prácticas sindicales respecto a los partidos tradicionales, en tanto estos son apéndices de las políticas estatales (ATE, 1991: 4).

Si bien ATE formuló estas expresiones en su estatuto de diciembre de 1988, la puesta en práctica definitiva de estos principios comenzó a partir de la ruptura definitiva con el gobierno justicialista, asegurada por el giro liberal de un gobierno que prometió “revolución productiva” y “salariazó” pero que, de hecho –al pactar con el capital concentrado nacional, con los organismos multilaterales de crédito y con los principales acreedores externos–, consiguió aun más pobreza y desocupación.

## **4.3. Construcción de poder**

A partir de esta necesidad de desvincularse del Estado y de los partidos políticos, ATE se aventuró a la construcción de un poder alternativo propio, por medio de la acción conjunta del total de los trabajadores y no como concesión de un Estado todopoderoso. Esta última estrategia ha sido la del viejo modelo

sindical, aquel que espera del Estado un posicionamiento de privilegio en una instancia de poder. En consonancia con esto el sindicato de trabajadores estatales señalaba lo siguiente:

Desde ATE concebimos el poder como construcción cotidiana vinculada a las prácticas sociales de los trabajadores y no como concesión de su gracia-majestad: "El aparato estatal y su funcionariado de turno" (ATE, 1991: 4).

Y así también pensaba uno de sus máximos dirigentes, Germán Abdala, entonces secretario general de ATE Capital, fallecido en 1993, frente al panorama político abierto a partir de 1989:

Y bueno, esa es la responsabilidad que tenemos hoy: o tenemos 20 ó 30 años de desierto con anchoas en el bolsillo o construimos en los próximos años una alternativa para disputarle el poder a este bipartidismo, a este partido único, del ajuste (López, 1992: 12).

También deja claro este objetivo un documento de ATE que hace memoria de lo actuado en 1993:

Con esta certeza, en ATE no bajamos los brazos. Seguimos trabajando sobre la prioridad definida hace dos años en Río Hondo: construir fuerza propia –desde los trabajadores– para cambiar las relaciones de poder de la sociedad (ATE, 1994: s/p).

Con el propósito de construir un poder propio, ATE junto con CETERA y otros sindicatos, crearon en 1992 el Congreso de los Trabajadores Argentinos.

#### **4.4. Política**

Continuando con el planteo anterior, ATE pretendió alejarse de aquellos sindicatos que conciben a este tipo de asociaciones como entes recaudadores, y que ven a los afiliados como clientes. Para ATE, este tipo de sindicalismo empresarial, hegemónico en la Argentina de los '90, no iba más allá de las preocupaciones económicas de la organización, dejando de lado aquella parte del accionar sindical que tiene que ver con la puesta en práctica de políticas de transformación social. Este sindicato insistía con la prioridad de lo político sobre lo económico, y criticaba el modelo de sindicalismo empresarial por dejar de lado intentos de construcción política a cambio de beneficios económicos:

No tenemos vergüenza en asumir al gremio como un todo y no como mero beneficio de inventario. Tampoco tenemos necesidad de ocultar siglas o dirigentes por temor a quedar mal con los funcionarios de turno; no nos preocupa que estos se irriten. Con orgullo es que a ellos les decimos que es cierto que somos los "forajidos" que heredamos las banderas de lucha de nuestros mayores; que somos hijos y nietos de esa resistencia peronista que escribió páginas heroicas; que son nuestros los compañeros desaparecidos;

que es verdad que los planteos que hacemos son políticos (ATE-Agrupación Germán Abdala, 1994: 9).

En una entrevista a Víctor De Gennaro, y frente a una pregunta sobre la falta de actualización –en los años '90– del sindicalismo que él representa, el dirigente respondió:

Yo reivindico toda una historia del sindicalismo, es un principio: que los sindicatos son de los trabajadores. El sindicato no es de una empresa que tiene que ser competitiva con el Estado para dar servicios, como ocurre ahora. Los sindicatos son fundamentalmente los que representan las ansias reivindicativas de los trabajadores y aportan a la transformación social. En esto, más que anti-gueros, somos fieles. Fieles al mandato de los compañeros (Bramanti, 1993: 2).

#### 4.5. Ética

Y frente a este sindicalismo empresarial, que toma al sindicato como un organismo que sólo gestiona los ingresos y los beneficios de los trabajadores, un sindicato que ha dejado de plantearse principios y objetivos fuertes que guíen su acción, y contra el pragmatismo cada vez más notorio por parte de sus dirigentes sindicales, ATE se posicionó como un actor con coherencia y con una ética militante intachable. Ya desde sus principales dirigentes, De Gennaro y Abdala, se pretendía transmitir cierta pureza del accionar político del sindicalismo, cierto “deber ser” desprovisto de vaivenes y negociados. Así es recordado Abdala por sus compañeros:

A cuatro años de la desaparición física de nuestro querido Turco, su fuerza moral, su visión estratégica y sus firmes convicciones y acciones militantes, mantienen su presencia viva y permanente entre nosotros. [...] Con su práctica cotidiana “del vivir como se habla”, como decía y demostraba siempre, fue abriendo caminos que muchos compañeros fuimos ensanchando en muchos frentes y regiones de nuestra castigada patria (CTA y ATE, 1997: s/p).

También, al momento de su muerte, un periodista escribió: “Era uno de los últimos militantes del 70, en estado puro” (CTA y ATE, s/f: s/p).

De Gennaro también utiliza la famosa frase de Abdala al referirse a las posibilidades de un sindicalismo transformador: “Los argentinos están; necesitamos dirigentes que para volver a creerles sean capaces de vivir como hablan” (Bramanti, 1993: 3). Queda así expresada la oposición a los dirigentes sindicales que priorizan el pragmatismo y los intereses sectoriales, proponiendo retornar a las fuentes de una ética militante que, por momentos, hace recordar la acción de cierto sindicalismo anarquista de comienzos del siglo XX en Argentina.

Pero este posicionamiento no sólo era una aclamación utópica y cómoda. Para dar un solo ejemplo, quizá el más importante, en 1991, siendo diputado nacional, Germán Abdala inició, promovió y logró la promulgación de una ley

que, por primera vez en la historia argentina, permitía a los empleados públicos la negociación de convenios colectivos, ya que hasta ese momento estos trabajadores estaban excluidos de dicha posibilidad. Hoy en día, la Ley de Convenios Colectivos para el Empleo Público es llamada "Ley Abdala".

#### 4.6. Hegemonía

Por último, frente a la reivindicación sectorial –propia del modelo sindical tradicional–, ATE pretendió construir un frente que movilizara un conjunto de demandas sociales, presentes más allá de los reclamos de algunos trabajadores de ciertas ramas de actividad. Lo que ATE trató de edificar a través de la construcción del Congreso de los Trabajadores Argentinos, conjuntamente con otros sindicatos aliados, fue, precisamente, un frente opositor al modelo económico-social impuesto desde el gobierno; un frente que fuera más allá de oposiciones parciales a políticas sectoriales que pudieran afectar a grupos particulares. La CTA pretendió nuclear no sólo a todos los trabajadores que estaban en desacuerdo con las políticas implementadas por el gobierno de Menem, sino también a los trabajadores desocupados, a los jubilados, y a movimientos sociales y barriales descontentos con el desarrollo del modelo neoliberal:

Toda estrategia sindical que en su desarrollo reproduzca la fragmentación presente al interior del movimiento obrero y de los sectores populares (ocupados vs. desocupados; trabajadores estatales vs. privados; etc.) está condenada al fracaso. Todo planteo sindical que priorice el reivindicacionismo y corporativice sus prácticas se transforma en funcional para la estrategia de los sectores dominantes. Toda política sindical que priorice la legalidad que emana del Poder Estatal terminará desvinculándose del conjunto de los trabajadores. Si en la década del '60 estas prácticas tuvieron sentido e incluso adquirieron predominio al interior del sindicalismo, en la Argentina del '90 carecen de futuro. Centralizar y articular los diferentes conflictos, cuestionando políticamente el tipo de Estado y el modelo de acumulación que los genera, y democratizar a fondo las estructuras sindicales para garantizar la capacidad de dar respuesta en los lugares concretos donde se produce el conflicto, constituyen el desafío de esta etapa (Feletti, 1990: 8).

Para Abdala, la apuesta por la articulación llegó a ser pensada como la necesidad de construir un Partido de los Trabajadores:

Hay que construir una nueva alternativa popular. Un nuevo partido o frente que rompa con el bipartidismo. ¿Cómo hacerlo? Con diversos sectores políticos y organizaciones sociales (CTA y ATE, s/f: s/p).

Para De Gennaro, en momentos en que aún estaba dentro de la CGT-Azopardo liderada por Ubaldini, el objetivo era construir una unidad de los afectados por el modelo neoliberal:

La apuesta más difícil es hacer una CGT que sea capaz, ya no sólo de representar a los que trabajan, sino también a los subocupados, a los desocupados, a los marginados, a las mujeres, a los jóvenes, a los jubilados, a los comerciantes. Es decir, integrarse en la reconstrucción de un movimiento nacional y popular, que es el que han intentado quebrar una y otra vez desde el golpe de 1955 (Fernández y Elem, 1991: 8).

Frente a una pregunta sobre las divergencias al interior de la CGT –antes de su división a fines de 1989–, De Gennaro caracterizó de esta manera a dos de sus principales líneas:

Dos modelos sindicales distintos: un modelo que confundió justicia social con beneficencia, que llegó hasta participar de la política económica que actualmente está en vigencia, dentro del Ministerio de Trabajo, que es un modo de aceptar las pautas del sistema, las pautas del régimen, para poner al Movimiento Obrero sólo en la discusión de algunas ventajas de cómo mejoramos reivindicativamente, de cómo resolvemos el problema de los compañeros que trabajan, convenios colectivos, etc. Y esto es aceptar el sálvese quien pueda que plantea el sistema. La otra gran corriente que expresan los 25, el ubaldinismo, sectores de la renovación sindical, etc., es la que defiende que hay una nueva clase de trabajadores en nuestro país, la clase trabajadora tiene un nuevo rostro, que es el rostro de los compañeros jubilados, de los marginados, de los trabajadores estatales cada vez más deteriorados en su salario, de situaciones cada vez más difíciles económicamente. Es la que planea una corriente del Movimiento Obrero que sea capaz de tener una alternativa no sólo reivindicativa, no sólo de denuncia, sino de una propuesta política de transformación que va por encima de las diferencias partidarias para ser la expresión de una propuesta política nacional y popular, para desarrollar una política de salvación del país (Pascualino, 1989: 21-22).

Esta manera de pensar la organización sindical fue la base para la construcción de la nueva central obrera, paralela a la CGT, en la que desde un comienzo se aceptó incorporar demandas sociales no exclusivamente laborales. La experiencia del CTA, y su liderazgo por parte de ATE, permitió, de hecho, nuclear a un buen número de sindicatos estatales y de otros sectores –en particular, los más afectados por las políticas implementadas por el gobierno justicialista– conjuntamente con los reclamos de los jubilados, de movimientos sociales y barriales, y de la, para entonces, enorme cantidad de desocupados. Una verdadera experiencia de movilización y unión para la resistencia.

## **5. Conclusión**

Como en parte adelantáramos en la introducción, en los últimos años han aparecido algunos trabajos académicos sobre sindicalismo donde –suponiendo o afirmando una especie de crisis o desarticulación del movimiento obrero durante el periodo de hegemonía neoliberal en la década del '90– se se-

ñala un particular resurgimiento o revitalización del movimiento sindical argentino en los momentos finales de esa etapa. Frente a esta tesis, y como lo hemos podido demostrar en parte a lo largo de este trabajo, se llega a la conclusión de que no todo el sindicalismo argentino asumió una actitud pasiva durante el periodo de la primera presidencia de Carlos Menem, sino que, al contrario, los sindicatos estatales encabezados por ATE lograron un aumento considerable de la conflictividad laboral, y condujeron la construcción de un modelo sindical alternativo al instalado como hegemónico desde la década de 1940.

Y si nos preguntamos específicamente por el rol que, dentro de este proceso histórico, tuvo la Asociación Trabajadores del Estado, podemos decir que más que una posición pasiva y carente de vitalidad, ATE impulsó en los '90 la conformación y consolidación de un nuevo sindicalismo comprometido con un cambio social de corte nacional y popular, llevando a cabo para esto numerosas acciones de todo tipo –desde marchas y huelgas, hasta la construcción, junto con otros sindicatos, de una nueva central obrera–. Estas características de ATE parecen, a primera vista, no llevarse del todo bien con aquellas tesis que plantean una situación de crisis del sindicalismo en los años '90. De este modo, este artículo aspira a problematizar ciertas tesis generales sobre el movimiento obrero argentino que involucran prácticas y discursos de las organizaciones sindicales de los últimos 20 años.

Está claro que este modelo sindical impulsado por ATE es aun minoría (“primera minoría”) en el sindicalismo argentino –a pesar de haber crecido mucho desde su surgimiento–. La CTA hoy en día no posee la personería gremial que otorga el Ministerio de Trabajo para poder representar formalmente a los trabajadores argentinos en, por ejemplo, diferentes mesas o reuniones paritarias –aunque, de hecho, participa en varias de ellas–. Pero, si bien las características del viejo sindicalismo y sus prácticas corporativas se han actualizado a partir del 2003 con el resurgimiento de la economía argentina y de las instancias de negociaciones formales con el gobierno y el empresariado, este nuevo modelo sindical y la democracia al interior de la vida gremial, así como sus prácticas políticas y sociales, es hoy un patrón de acción consolidado. Y aunque este paradigma no ha llegado a la mayoría de las asociaciones sindicales de la Argentina, sin duda se ha introducido en una cantidad importante de gremios, sobre todo los estatales (docentes, judiciales, etc.), y en varias Juntas Internas de delegados (de subterráneos, de empresas de alimentación, de neumáticos, de textiles, de empresas químicas, etc.).

Un punto crucial para el afianzamiento de este modelo –y para su pretensión de expansión de la población representada– ha sido el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Argentina, del 11 de noviembre de 2008. Esta sentencia –que contemplaba un caso de litigio entre el Ministerio de Trabajo de la Nación y la Asociación Trabajadores del Estado, en torno a la representación y la convocatoria a elecciones de delegados del personal civil de las Fuerzas Armadas–

trascendió el asunto puntual y expuso en sus fundamentos la inconstitucionalidad del inciso de la Ley de Asociaciones Sindicales por el cual sólo se permite llamar a elecciones de delegados, y de hecho convertirse en representante de personal, a los trabajadores afiliados a un sindicato con personería gremial. Esta declaración de inconstitucionalidad promovió la construcción de nuevos sindicatos por empresa y el llamado a elecciones de delegados en muchos lugares de trabajo donde desde hacía años no había actividad sindical. Este proceso continúa hoy fuertemente.

Al respecto, actualmente el objetivo de la CTA es presentar, a través de diputados nacionales aliados, un proyecto de modificación de la Ley de Asociaciones Sindicales, para contemplar la posibilidad de terminar con el monopolio de la personería gremial por rama de actividad y favorecer la creación de nuevos sindicatos y Juntas Internas de delegados (ACTA, 2009). Esto podría comenzar a horadar el modelo tradicional de sindicalismo argentino y sin duda provoca un aumento de las tensiones entre las dos principales centrales de trabajadores.

## Referencias Bibliográficas

- BUNEL, J. (1992) **Pactos y agresiones. El sindicalismo argentino ante el desafío neoliberal**. Buenos Aires: FCE.
- CAMPIONE, D. (1995) **Crisis y reforma del Estado**. Buenos Aires: Editorial Estudio.
- DIANA MENÉNDEZ, N. (2007) **La representación sindical en el Estado: los casos de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN)**. Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, tesis de maestría (mimeo).
- (2005) "ATE y UPCN: dos concepciones en pugna sobre la representación sindical de los trabajadores estatales" en FERNÁNDEZ, Arturo (compilador) **Estados y relaciones laborales: transformaciones y perspectivas**. Buenos Aires: Prometeo, 169-191.
- ETCHEMENDY, S. y COLLIER, R. (2007) "Down but not Out: Union Resurgence and Segmented Neocorporatism in Argentina: 2003-2007". **Politics and Society**. Volumen 35, Nro. 3, 363-401.
- FERNÁNDEZ, A. (2002) "Modificaciones de la naturaleza sociopolítica de los actores sindicales: hallazgos y conjeturas" en FERNÁNDEZ, A. (compilador) **Sindicatos, crisis y después**. Buenos Aires: Ediciones Biebel, 7-29.
- (1998) **Crisis y decadencia del sindicalismo argentino α sus causas sociales y políticas**. Buenos Aires: Editores de América Latina.
- (1997) **Flexibilización laboral y crisis del sindicalismo**. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- LEVITSKY, S. (2005) **La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999**. Buenos Aires: Siglo XXI.
- LLACH, J. (1997) **Otro siglo, otra Argentina: una estrategia para el desarrollo económico y social nacida de la convertibilidad y de su historia**. Buenos Aires: Ariel.

MARTUCCELLI, D. y SVAMPA, M. (1997) **La plaza vacía. Las transformaciones del peronismo**. Buenos Aires: Losada.

MATSUSHITA, H. (1999) "Conclusión. Un análisis de las reformas obreras en la primera presidencia de Menem: la perspectiva de opción estratégica", en SENÉN GONZÁLEZ, S. y BOSOER, F. **El sindicalismo en tiempos de Menem**. Buenos Aires: Ediciones Corregidor, 165-193.

MURILLO, V. (1997) "La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem". **Desarrollo Económico**. Volumen 37, Nro. 147, 419-446.

RECALDE, H. (2003) **La tercera década infame. La legislación laboral**. Buenos Aires: Ediciones Corregidor.

SENÉN GONZÁLEZ, S. y BOSOER, F. (1999) **El sindicalismo en tiempos de Menem**. Buenos Aires: Ediciones Corregidor.

#### DOCUMENTOS SINDICALES

ACTA (Agencia CTA) (2009) "Yasky: 'La demanda sindical va a seguir'". **Despacho Nro. 709**. Buenos Aires: Agencia CTA, 17 de noviembre. Disponible en: [www.agenciacta.org.ar](http://www.agenciacta.org.ar).

ATE (Asociación Trabajadores del Estado) (1994) **Memoria y balance, año 1993**. Buenos Aires: Asociación Trabajadores del Estado.

————— (1991) **Cuaderno**. Nro. 10. Buenos Aires: Asociación Trabajadores del Estado-Instituto de Estudios sobre Estado y Participación.

ATE-AGRUPACIÓN GERMÁN ABDALA (Asociación Trabajadores del Estado-Agrupación Germán Abdala) (1994) **Para construir el futuro: documento fundacional de la Agrupación Germán Abdala**. Buenos Aires: Asociación Trabajadores del Estado-Agrupación Germán Abdala.

CTA y ATE (Central de los Trabajadores Argentinos y Asociación Trabajadores del Estado) (1997) **La herencia política de Germán Abdala**. Buenos Aires: Central de los Trabajadores Argentinos y Asociación Trabajadores del Estado.

————— (s/f) **Volante biográfico**. Buenos Aires: Central de los Trabajadores Argentinos y Asociación Trabajadores del Estado.

FELETTI, R. (1990) **Cuaderno**. Nro. 5. Buenos Aires: Asociación Trabajadores del Estado-Instituto de Estudios sobre Estado y Participación.

#### ENTREVISTAS

BRAMANTI, C. (1993) "Rebelde con causa: Víctor De Gennaro, un dirigente gremial de los de antes". **Séptimo día**. Domingo 11 de julio, 2-3.

FERNÁNDEZ, G. y Vivian Elem (1991) "Reportaje a Víctor De Gennaro: colaboramos con la miseria o nos oponemos al modelo liberal". **Madres de Plaza de Mayo**. Volumen 7, Nro. 72, 8-9.

LÓPEZ, O. (1992) "Un turco de esta vereda". **El Porteño**. Agosto, 11-13.

PASCUALINO, M. (1989) "Reportaje: Víctor De Gennaro (ATE)". **La República Latina**. Volumen 12, Nro. 330, 20-23.