

Reforma del Estado, restructuración laboral y reconversión sindical. Argentina 1989-1995¹

Dora Orlansky²

Achicar el Estado es agrandar el mercado

HACIA 1989 LA CRISIS GENERALIZADA DEL MODELO DE ESTADO INTERVENTOR y la emergencia de una economía globalizada bajo el signo neoliberal precipitaron el fin del estatismo en Argentina. En realidad, el colapso del modelo económico estatista se había puesto en evidencia en los años setenta, cuando la expansión del sector público ya no estuvo necesariamente asociada a un aumento en el bienestar general. Se había revertido la “triple afluencia”, una tendencia que duró varias décadas y que consistió en el crecimiento concomitante del producto interno bruto (PIB), el ingreso familiar y el gasto público. Hacia mediados de los setenta el gasto público siguió aumentando, independientemente de las fluctuaciones del conjunto de la economía y de los ingresos de las personas.

La intervención estatal había sido hasta entonces un proceso generalizado; aun en los regímenes más conservadores de los países capitalistas el Estado se había convertido en regulador de la economía y productor industrial de gran envergadura, además de árbitro y conciliador entre los intereses sociales concurrentes (Cameron, 1978; Lindbeck, 1985). Las interpretaciones de la economía política que se inscriben en

¹ Una primera versión de este trabajo, “State Reform in Argentina. Consequences of Reform Policies for Public Employee Unions”, fue presentada en el XCI Congreso de la American Political Science Association, Chicago, 31 de agosto a 3 de septiembre de 1995.

² Instituto de Investigaciones Gino Germani, de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Con la colaboración de Myrian Orciani y Alicia Pugliese, miembros del Proyecto de Investigación UBACYT CS003: “Las transformaciones del sector público. Estado y sociedad a partir de 1989”, en cuyo marco se realizó este trabajo.

las teorías de la crisis fiscal (O'Connor), de la sobrecarga del Estado (Buchanan y Tullock) y de la ingobernabilidad (Offe) plantearon, desde distintos enfoques, la imposibilidad del sistema para responder a las crecientes demandas económicas y sociales consideradas legítimas por los diferentes sectores de la sociedad (Orlansky, 1991).

Según la teoría del *public choice*, el propio mercado electoral constituye un estímulo en sí mismo para el crecimiento del sector público; “un peso, un voto”, la paráfrasis del *dictum* liberal (“un ciudadano, un voto”) sintetiza el motor del crecimiento del sector público.³ En otras palabras, el sector público se expande como contrapartida racional de las expectativas electorales, es decir, de las demandas sociales agregadas, pero también de los intereses particulares de los políticos y los burocratas en la puja por el poder político y administrativo.

Un punto de vista alternativo es la explicación neomarxista (O'Connor) que sostiene que los desencadenantes del aumento del sector público son los requerimientos inherentes al sistema capitalista. El argumento central consiste en la necesidad de asistencia al capital por parte del Estado para la provisión de la infraestructura, subsidios a las industrias, asistencia en la búsqueda de mercados, además de ejercer la responsabilidad de la educación, la salud y, en suma, del bienestar social de los sectores populares. La crisis fiscal de los años setenta, según O'Connor, fue consecuencia de las presiones capitalistas sobre el Estado. Sin embargo, la tesis o'connoriana suena en los noventa menos plausible; diversas experiencias han demostrado que el mercado, basándose en el principio de rentabilidad, se ha hecho cargo de algunos servicios públicos mientras el Estado, a su vez, ha eliminado programas de bienestar y se ha contraído el gasto social (Self, 1994).

Argentina 1989: los tres postulados de la reforma estatal

Para muchos países en desarrollo, la década de 1980 fue una época de profunda crisis macroeconómica caracterizada por el déficit fiscal crónico, el enorme endeudamiento externo y, sobre todo, la desilusión acerca de la perspectiva de un crecimiento continuo. Las viejas recetas de estabilización provistas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) (reducción de los déficit de la balanza de pagos; reducción de los déficit presupuestarios; eliminación de subsidios; aumentos de las tasas de interés;

³ Siguiendo a Lane (1993) tres funciones demarcan al sector público: la asignación de recursos, la redistribución y la regulación.

etc.) fueron superadas por las innovadoras políticas de ajuste estructural propuestas por el Banco Mundial. Estas políticas de más largo plazo y de mayor complejidad —en combinación con las anteriores— pusieron el papel del Estado en el centro del debate y definieron como objetivo su reducción.

Un programa de ajuste estructural ortodoxo consiste —además del ajuste de precios y la liberalización del mercado— en el tránsito de recursos de la órbita gubernamental a la decisión privada, la racionalización del papel del Estado basada en la eficiencia, y la reforma institucional para promover la competencia en el sector privado y llevar adelante el nuevo papel del Estado.⁴ El año 1989 marca el inicio de la reforma del Estado en Argentina;⁵ fue en el mismo año en que Williamson (en otra latitud) elaboró el documento cuyo contenido sería conocido como el “Consenso de Washington”;⁶ la coincidencia ilustra acerca del grado de madurez histórica que ya había adquirido la solución restrictiva de las atribuciones del Estado y la hegemonía del modelo económico neoconservador; según ironizaba Williamson (1993), se trataba, en realidad, de una “convergencia universal”.

En el caso de Argentina, el impulso inicial de la reforma estatal se tradujo básicamente en tres postulados: 1) la privatización del sector empresario estatal; 2) la descentralización de las funciones sociales; y —en un fenómeno multifacético tal vez no tan evidente—; 3) la “politización” de la administración nacional (Orlansky, 1994).

Privatización del sector empresario estatal

Bajo la consigna de “todo el poder al mercado” las empresas estatales fueron privatizadas a un ritmo vertiginoso sin precedentes, comparando las experiencias del Reino Unido durante el gobierno de Thatcher, o

⁴ Grindle y Thomas, 1991, pp. 152-154.

⁵ Las políticas de reforma del Estado se formularon en un paquete concentrado en dos leyes de 1989 (la número 23696 de Reforma del Estado y la número 23697 de Emergencia Económica) y cuatro decretos de “necesidad y urgencia”: en 1990, núm. 435 de Reordenamiento del Estado; núm. 1457 denominado “Ómnibus” para acelerar la reforma estatal; y núm. 2476 de Racionalización del Estado: principales disposiciones relativas a la situación del personal; en 1991, núm. 992, el del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (Sinapa).

⁶ Dicho documento abogaba por la disciplina fiscal, la reformulación de las prioridades en el gasto público en favor de la salud primaria, la educación y la infraestructura, la reforma impositiva, la liberalización financiera, la unificación de la tasa de cambio, la privatización de las empresas estatales, la desregulación en aras de la competencia, y la expedición de los derechos de propiedad. Véase Williamson, 1993, pp. 1329-1336.

Chile bajo Pinochet, por ejemplo. El caso de Nueva Zelandia —desde 1984 hasta la actualidad—, por su vigor y extensión (Peters, 1994; Self, 1994), superaría a la experiencia Argentina.

En un impulso privatizador inicial, el sector de las empresas estatales pasó de 347 240 empleados en 1989 a 66 731 a fines de 1993; 40% de la diferencia estuvo integrado por retiros voluntarios y despidos (114 538) cuyo probable engrosamiento en forma gradual a las filas del desempleo y el subempleo no ha sido analizado. La privatización fue el único instrumento que condujo al “achicamiento” “genuino” del Estado nacional en términos de empleo público.

Como ha sido señalado por Gerchunoff y Cánovas (1995), la instrumentación de la política de privatizaciones fue en sí un mensaje preponderantemente político: la necesidad de expresar de un modo contundente, con los hechos, la reversión de la tendencia estatista asociada históricamente al peronismo.

Más aún, la retórica normativa fue por demás elocuente para definir las nuevas reglas del juego; un modelo de capitalismo a ultranza se impuso por decreto de necesidad y urgencia en 1990 (el número 2476) estableciendo que todos aquellos organismos y disposiciones que “impidan el funcionamiento de la economía de mercado serán eliminados” (*sic*).

Descentralización de las funciones sociales

Las funciones sociales básicas (salud, educación), la asistencia y la promoción social con base en la administración nacional fueron transferidas a las administraciones provinciales y locales. Esta transferencia completó el proceso que ya se había iniciado en 1978. En la etapa actual alrededor de 300 000 empleados pasaron a la nómina de los empleados públicos de las provincias y municipios.⁷ De hecho, el gobierno nacional se deshizo del personal cuyo volumen es prospectivamente creciente (maestros, personal de hospitales, etc.). Como contrapartida, el mayor empleo público en la órbita de los gobiernos provinciales y municipales es una consecuencia directa de la política de descentralización. El gobierno nacional se desprendió de estas funciones y del personal sin que ningún criterio previo de reforma se hubiese establecido.

⁷ Según el Informe AG sobre “Transferencia de Servicios Educativos”, en el área de educación el volumen de personal fue de 250 000 empleados, entre docentes y no docentes. Si a ello se suma una cifra aproximada de los 40 000 cargos en los hospitales que cambiaron de jurisdicción (especialmente a la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires), la cifra rondaría los 300 000 cargos, sin incluir otros programas sociales.

Coincidente con el crecimiento incesante de la tasa de desempleo (en 1989, 8.4%; en 1995, 18.6%), en el marco de las políticas de estabilidad y ajuste, se impuso a los gobiernos provinciales el cometido de bajar el volumen y los salarios de los empleados públicos, así como también modificar más restrictivamente las condiciones de trabajo. Por un lado el costo político de este ajuste lo pagan las provincias (y sus gobiernos, que en muchos casos no pertenecen al partido oficial),⁸ y por otro, la disgregación del conflicto en focos locales debilita la fuerza de la protesta contra una política nacional.

De esta manera, vía privatización y descentralización, el gobierno nacional redujo de sus planillas de personal, respecto a 1989, aproximadamente 280 000 cargos que correspondían a las empresas estatales y 300 000 cargos en funciones sociales; estos últimos, en realidad fueron transferidos a otros ámbitos de la administración.

Politización de la administración nacional

La reforma del Estado ha intensificado el perfil político de la administración nacional. La recomposición política es un resultado automático de la restructuración que se produjo desde 1989. Una vez privatizadas las empresas estatales (es decir, tendiendo a la desaparición del aspecto económico) y descentralizada la función social bajo la advocación del federalismo fiscal, el volumen de personal de la administración nacional se “achica”; al mismo tiempo, la incidencia numérica del personal en funciones políticas es mayor, y *no sólo* en términos relativos. En términos absolutos, ha crecido el volumen de cargos en los sectores políticos del gobierno (Presidencia de la Nación, Ministerio del Interior [Orlansky, 1994], Ministerio de Economía, y la recientemente creada Jefatura de Gabinete).

Pero el sobredimensionamiento estatal en las cúpulas políticas sugiere que la administración nacional se ha “politizado” también en otro sentido: desde 1990 se multiplicaron expansivamente las estructuras orgánicas (secretarías, subsecretarías, direcciones). Por otra parte, la rotación política en la gestión gubernamental propició el control político

⁸ “El Secretario de Desarrollo Social [Eduardo Amadeo] afirmó que varias provincias resultarán beneficiadas con las nuevas medidas que anunciará el gobierno nacional para enfrentar el desempleo. Casualmente, salvo Misiones, en los otros cuatro distritos, Salta, Chaco, Jujuy y Formosa, aún están pendientes las elecciones para consagrar a los nuevos gobernadores, dato que el funcionario omitió al realizar el anuncio” (*La nación*, 24 de julio, 1995). Esto es un ejemplo del uso proselitista de las políticas de empleo.

(clientelístico) y corporativo (por parte de la organización sindical Unión Personal Civil de la Nación, UPCN) del ámbito laboral, es decir, en el reclutamiento, la recategorización y promoción del personal estatal (Decreto 992/91 “Sinapa”). Más allá de lo tautológica que pueda sonar una afirmación sobre la “politización” del Estado, lo inédito fue, además, el grado de extensión a la esfera del Estado de la política del partido de gobierno, del conflicto entre sus diversos sectores e intereses generales y particulares, cuya consecuencia fue en algunos periodos la parcelación y la creación de redes particularísticas interburocráticas de concentración hegemónica de poder personal (caso del ministro Cavallo: su intervención en las designaciones de organismos fuera de su jurisdicción).⁹

Como ha sido expuesto en otros estudios —por ejemplo, sobre Grecia (Sotiropoulos, 1994)—, la magnitud de la infiltración en las estructuras burocráticas por el faccionalismo partidario ha disminuido la limitada autonomía del sistema administrativo. Sin embargo, es una realidad crecientemente generalizada que el servicio civil tenga un cariz cada vez más politizado, cuando no lo fueran ya de por sí los propios ocupantes de los puestos (Peters, 1994).

La acción sindical: dinámica de la confrontación

Con el gobierno democrático de 1983-1989 se inició una nueva etapa de la reorganización y restructuración de las bases del poder sindical. Las normas y disposiciones establecidas por el régimen militar fueron derogadas y la vida interna de los sindicatos comenzó su consolidación institucional: se retomó el marco normativo anterior a la dictadura, se llamó a elecciones gremiales a fines de 1984, se normalizó la Confederación General de los Trabajadores (CGT) y se promulgó la ley de Asociaciones Sindicales (núm. 23551/87) (Palomino, 1988). Sin embargo, entre 1983 y 1989, a pesar del afianzamiento de su carácter político, la relación de los sindicatos con el gobierno de Raúl Alfonsín fue dificultosa y con un permanente tono conflictivo. Los cuestionamientos a la

⁹ La “tecnopolitización” (Williamson, 1994, citado por Bradford, 1994) no debe confundirse con la “politización” a la cual se refiere este trabajo. Según Bradford, la tecnopolitización consiste en la tendencia de los tecnócratas a convertirse en políticos e instrumentar un amplio programa de reformas basado en un conjunto de normas económicas, según las cuales el objetivo de la política económica es por definición la promoción del *bien común*. El problema central de Williamson es, según Bradford, cómo fortalecer el músculo político de aquellos políticos o tecnócratas que están orientados por una preocupación hacia el bien común, más que por intereses particulares.

política económica y a la negociación de la deuda externa, así como la demanda continua de aumentos salariales se tradujeron en doce paros generales organizados durante el gobierno radical.

En 1988 tuvo lugar la mayor cantidad de conflictos laborales de la década (949), cuya intensificación había comenzado a partir de 1986. ("conflicto" se define aquí como paro u otra medida de fuerza, y *no* incluye los reclamos que *no* son acompañados por medidas activas de protesta. Véase Fraga, 1991.) Las medidas de fuerza se concentraron en los gremios del sector público; el deterioro de los salarios de los empleados públicos y el reclamo por mejores condiciones de trabajo fueron algunos de los factores desencadenantes. Las dos entidades que reúnen al conjunto de los empleados públicos de la administración nacional (ATE, Asociación de los Trabajadores del Estado, y UPCN, Unión Personal Civil de la Nación) registraron 72% de los conflictos en 1988.

En julio de 1989, al asumir Menem el gobierno, la hiperinflación y el déficit fiscal parecían irreversibles.

En ese contexto, al borde de la ingobernabilidad, apenas se inicia la gestión de Menem se aprobaron las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, proyectos presentados por el Poder Ejecutivo en un acuerdo político sin precedentes según el cual, el Partido Radical, el principal partido opositor, prestó su voto de apoyo en el Congreso. A partir de estos instrumentos legislativos se inauguró el "nuevo orden administrativo", que consiste básicamente en la redefinición de las relaciones de interacción entre el sector privado y el sector público y la imposición de restricciones sin precedentes al sector público (Orlansky, 1991).

Uno de los instrumentos centrales de esta estrategia fue la ley núm. 23696 de Reforma del Estado, del 18 de agosto de 1989. Su objetivo era lograr el traspaso de las empresas públicas al sector privado; incluía una lista de más de veinte empresas y organismos sujetos a privatización. Desde el gobierno se pidió la colaboración de los sindicatos para evitar reclamos y tensiones y aceptar las leyes de flexibilización laboral. Algunos sectores del sindicalismo se mostraron conformes, otros no aceptaron las nuevas propuestas planteadas por el gobierno y así lo manifestaron. Aunque en 1989 la cantidad de conflictos planteados por los gremios estatales tuvo una leve disminución, los docentes, sin embargo, encabezaron las protestas. También en 1990 el de los maestros y el de los empleados estatales fueron los gremios que ejercieron mayor cantidad de medidas de fuerza. El conflicto derivado de las políticas de estabilidad y ajuste estructural era inevitable; en efecto, entre enero y noviembre de 1991, aunque descendió el volumen de conflictos (587), 66% de ellos correspondió a los gremios estatales.

El año 1991 marcó el fin de una etapa del sindicalismo como factor de poder (CEUNM). Por un lado, la oposición sindical a las privatizaciones no logró presionar ni redefinir el proceso cuyo curso no fue alterado. Por otro, nuevas leyes de empleo, de accidentes de trabajo, de regulación de huelgas, etc., fueron discutidas en el Congreso en 1991. El menemismo provocó la ruptura de la identidad entre el sindicalismo y la estructura política del peronismo, que históricamente fue la clave del poder sindical en Argentina. El resultado fue que durante 1992 se registró la cifra anual más baja de conflictos desde 1982 (281), manteniéndose una cifra similar durante 1993 y 1994.

De la confrontación a la negociación

Durante la instrumentación de las políticas de Reforma del Estado, la relación entre los sindicatos y el gobierno atravesó por dos etapas diferenciadas. La primera, de oposición a la política de privatización de las empresas estatales: entre 1989 y 1990 se encuentra el récord de conflictos gremiales correspondientes a la gestión menemista hasta 1995 (751 en 1989; 864 en 1990). La segunda etapa, de acomodamiento con voluntad negociadora: precisamente en 1991 el volumen total de conflictos disminuyó (587), decreciendo aún más durante 1992 (279). Los docentes siguieron siendo el gremio más combativo (con 57 conflictos en 1992; 89 en 1993, y 58 en 1994).

La disminución de conflictos laborales se debió al “debilitamiento” del poder sindical, algunos de cuyos *indicadores* más importantes son la disminución de representantes sindicales en el Congreso (35 en 1983; 23 en 1989; 18 en 1991, y 10 en 1995); la descentralización de la negociación colectiva —al condicionar los aumentos salariales a los de productividad por establecimiento—; y la fractura de hecho —aunque sin reconocimiento oficial— de la estructura de central única.¹⁰

El comportamiento diferencial por sectores sugiere, sin embargo, un posible acomodamiento “pragmático” a las profundas transformaciones, sobre todo, en las empresas estatales privatizadas. Un ejemplo

¹⁰ La existencia en los hechos de tres centrales obreras contrarió el principio de la personería gremial única que impide la formación de más de una confederación general de trabajadores. El sindicalismo se divide en un extremo oficialista, la CGT, conservando espacios de poder a la sombra del gobierno; otro extremo combativo, el CTA, Congreso de los Trabajadores Argentinos; y el Movimiento de Trabajadores Argentinos, el MTA, que es un conjunto de gremios, básicamente del sector privado, escindidos en 1994 del cegetismo (CGT), menos aquiescente con la política económica del gobierno.

ilustrativo es el de los trabajadores ferroviarios con el mayor número de conflictos en 1985 (11% sobre el total) y el menor (3%) en 1993.

Ciertamente, los sindicatos disminuyeron su poder político. Pero en cambio, el poder económico de algunos de ellos se expandió: controlan ahora, o lo harán en un futuro próximo, una importante participación accionaria en empresas privatizadas (Programas de Propiedad Participada); tienen la gestión directa de empresas; ingresan al negocio de los fondos de jubilaciones y pensiones; actúan en la formación y reconversión profesional con fondos públicos o provenientes de organismos internacionales; etc. Además, de distintas maneras, la mitad del “Estado de bienestar” es administrada por los sindicatos por medio de las obras sociales: salud, turismo, asistencialismo, planes de vivienda, etcétera (*La Nación*, 2 de enero, 1994).

Las políticas de privatizaciones y desregulaciones transformaron una buena parte del sindicalismo anteriormente combativo en un sindicalismo negociador con una considerable influencia en el manejo de nuevos negocios. De sindicatos preocupados por la reivindicación de los intereses de los trabajadores, cuestionadores de las decisiones adoptadas (privatización, desregulación, limitación del derecho de huelga, etc.) se convirtieron en “sindicatos de negocios”.

Costo y beneficio de la reconversión: cuatro hipótesis

“El sindicalismo tuvo un rol protagónico en la etapa de la confrontación”, precisamente cuando el Partido Justicialista era opositor, según el (actual) ministro de Trabajo Caro Figueroa. Pero cuando el peronismo asumió el gobierno “pasó a jugar en favor del afianzamiento del modelo en un intercambio entre sindicatos y gobierno”.¹¹ Según la interpretación del ministro de Trabajo, el gobierno dejó sin tocar las bases del modelo de representación única, de negociación centralizada, aunque atenuada (en la práctica), y de control sindical sobre las obras sociales. A cambio, “los sindicatos se mostraron cooperativos y a veces más que eso, actuaron como gestores de la crisis y de la reconversión laboral”. (*La Nación*, 2 de enero, 1994).

¹¹ La asociación entre incentivos y comportamiento sindical puede derivarse del marco analítico general de Grindle y Thomas (1991). Según estos autores, las reacciones a favor o en contra de las políticas de reforma pueden generarse en la etapa de planificación o en la de instrumentación; y la capacidad del gobierno para concretar con éxito la iniciativa original depende de los recursos con que cuenta para sobreponerse a la oposición generada por la política de reforma.

Pero el comportamiento sindical de los sindicatos del sector público, incluyendo a los de las empresas desestatizadas,¹² no es uniforme: ha variado dentro de una amplia gama que va desde la conversión a organizaciones que se concentran en la actividad empresarial, por una parte, hasta sus formas más opuestas, la acentuación del perfil combativo en la representación de los intereses de sus bases.

La vocación sindical hacia los nuevos negocios por parte de los dirigentes sindicales de las empresas privatizadas se manifiesta en el manejo del paquete accionario correspondiente al Programa de Propiedad Participada (gremio telefónico: Federación de Obreros y Empleados Telefónicos de la República Argentina, FOETRA, por ejemplo)¹³ y la participación en las flamantes administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones en combinación con entidades financieras internacionales (gremio de la energía eléctrica: Federación de Trabajadores de Luz y Fuerza, FTLYF, por ejemplo), una de las funciones sociales privatizadas. Estas organizaciones sindicales, cuya estrategia se orienta fundamentalmente hacia la consolidación de su estructura económica, comparten el liderazgo de la Confederación General de los Trabajadores (CGT).¹⁴ Las negociaciones entre la CGT y el gobierno han incluido el proyecto de ley de accidentes de trabajo, que permitirá a los gremios formar parte de las Administradoras de Riesgos de Trabajo (ART), y han logrado evitar por largos años la siempre pospuesta desregulación de las obras sociales¹⁵ y la reducción de los aportes patronales a las mismas.

¹² Los sindicatos de las ex empresas y organismos privatizados mantuvieron su continuidad organizativa. Naturalmente, bajó el número de afiliados por la reducción de personal (las empresas de energía, por ejemplo, perdieron 50%; los ferroviarios, 60%; la siderurgia, 70%, y el petróleo, 80%). También se presume —no hay información al respecto— una tendencia decreciente de la disposición hacia la afiliación sindical.

¹³ La participación del personal en la propiedad participada varió según el sector: en 20% en acero; 14% en correos; 10% en aeronáutica, electricidad, teléfonos, agua corriente, etc., y sólo 5% en gas. El sistema que se aplicó en Argentina consistió en que las acciones de las empresas privatizadas pasaran a los empleados en un paquete indiviso por un periodo de casi diez años, manejado por la dirigencia sindical (*Prensa Económica*, núm. 197, 1993).

¹⁴ La actual legislación sobre asociaciones sindicales que mediante la figura de la personería gremial crea el monopolio de una central sindical, se remonta al peronismo de 1946, inspirado en la Carta del Lavoro. Esa normativa no refleja la realidad sindical ni se adecúa al Convenio 87 de la OIT aceptado por Argentina, que señala que la imposición de la unidad sindical por vía legislativa constituye una injerencia del Estado en el ejercicio de la libertad de asociación.

¹⁵ Las obras sociales sindicales, que figuraban entre las principales fuentes de poder económico en el pasado —hoy reciben subsidios estatales—, están amenazadas por la desregulación. Ello implicaría la libre contratación de los servicios de salud por parte

También se han integrado a la CGT los trabajadores de la administración pública nacional, organizados gremialmente en la UPCN (Unión Personal Civil de la Nación), con influencia corporativa sobre el empleo público en las operaciones de reclutamiento, reencasillamiento y promoción, según las disposiciones del Sinapa (véase nota 5). Asimismo, sus dirigentes fueron beneficiados con el ejercicio de cargos ejecutivos en organismos públicos.

En el polo opuesto se encuentra el gremio de estatales Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), que dirige los gremios combativos nucleados en el Congreso de los Trabajadores Argentinos (CTA), y comprende especialmente a trabajadores de la salud, maestros, empleados administrativos, especialmente de los ámbitos provincial y local, etc.¹⁶ En 1994, su capacidad de organización en el orden nacional quedó demostrada cuando encabezó la marcha federal, una movilización que abarcó todo el país.

En síntesis, los gremios que pertenecían al sector estatal al principio de la gestión gubernamental actual, podrían clasificarse según un gradiente de enfrentamiento-negociación de acuerdo con el siguiente conjunto de *hipótesis* (Orlansky y Orciani, 1994b):

1. A partir de la aplicación de los distintos dispositivos de la reforma del Estado, los sindicatos estatales han redefinido de una manera *diferencial* su perfil de interacción con el gobierno.

2. Los diferentes perfiles sindicales se han ordenado según un espectro que va desde la mayor disposición a la *negociación* hasta el mayor *enfrentamiento*.

3. En los gremios estatales y ex estatales, la redefinición del perfil de acción sindical según el mayor o menor grado de negociación (o conflicto) ha estado asociada a la existencia (o no) de beneficios e incentivos para los empleados, la organización o la dirigencia sindical.

En efecto, si los gremios se clasifican en tres grandes categorías de acuerdo con las tres dimensiones de la Reforma del Estado, el impacto de las políticas de reforma es diferente según el siguiente orden:

del trabajador, eliminando la práctica compulsiva de aportar al sindicato cuotas obligatorias, como clientela cautiva.

¹⁶ ATE incluía también personal de las empresas del complejo militar-industrial, gran parte de las cuales fueron liquidadas por falta de compradores, a diferencia de las empresas privatizadas de servicios públicos. A partir de 1989, y aunque también tenía representación gremial del personal de la administración central —el servicio civil, propiamente dicho— fue excluida de toda participación por la nueva legislación laboral (Sinapa), bajo el monopolio desde entonces de la oficialista UPCN.

a) empresas desestatizadas (telefónica, acero, petróleo, ferrocarriles, electricidad, etc.);

b) administración central (bajo un nuevo sistema escalafonario), y

c) servicios de educación y salud pública (descentralizados).

El mayor impacto en cuanto a incentivos corresponde al personal de las empresas privatizadas o puestas en concesión, aun con una fuerte reducción de personal. En el segundo lugar figura el efecto de “politización” en el ámbito de la administración nacional con una densa circulación clientelística y el aumento de la masa salarial al ocurrir el reescalafonamiento Sinapa.¹⁷ Finalmente, el último lugar corresponde al personal de los servicios de salud, educación y otros programas sociales, ya que fueron “meramente transferidos” a las jurisdicciones provinciales y municipales, sujetas desde entonces a los avatares de sus ajustes.

Pero, precisamente como establece la tercera hipótesis (“beneficios” o incentivos), las políticas de reforma implicaron (o no) la distribución diferencial de recursos hacia los empleados, la organización o la dirigencia. En las empresas privatizadas, los beneficios consistieron en la erogación de fuertes sumas por concepto de indemnización para quienes se retiraron;¹⁸ inclusión de los empleados en la propiedad participada (FOETRA); incorporación de la dirigencia sindical en los directorios de las empresas (Yacimientos Petrolíferos Fiscales, YPF); propiedad directa de ex empresas estatales por parte de los sindicatos (de Yacimientos Carboníferos Fiscales, YCF, por parte de la FTLYF), etc. En la administración nacional: la inclusión (coalición) sindical en el poder de decisión sobre políticas de personal (UPCN), previo aumento masivo de salarios y designaciones de la dirigencia en organismos estatales. En cambio, no hubo incentivos equivalentes en los procesos de transferencia de personal de educación,¹⁹ salud y bienestar social. Si bien la descentralización ha desarticulado la protesta unitaria y la unificación de demandas, los conflictos se han multiplicado en forma fragmentaria.

Las tres hipótesis explicarían conjuntamente: 1) el cambio de la confrontación a la negociación en el sector estatal y desestatizado, 2) las diferencias relativas entre gremios, y 3) los determinantes de la diversidad.

¹⁷ Véase la descripción de la “inflación política”, es decir, los mecanismos de circulación clientelística, expansión de las estructuras y de las cúpulas de la administración nacional, etc., en Orlansky, 1994a.

¹⁸ En el caso de Somisa, según Rofman (1994), “cada trabajador que se quedó sin empleo obtuvo, en promedio, poco más de 25 000 pesos”.

¹⁹ De acuerdo con el Informe AG de 1994, “en realidad, hubo una equiparación salarial [a favor] de los docentes transferidos en relación a los haberes superiores correspondientes en la gran mayoría de jurisdicciones receptoras”.

Como consecuencia lógica, la *cuarta hipótesis* concluye que la mayor intensidad del conflicto gremial en la instrumentación de la reforma del sector público se asocia a la ausencia de incentivos para el personal, la organización o la dirigencia.

Efectivamente, la mayor cantidad de reclamos y medidas de fuerza —hasta con inusual violencia (Jujuy, Santiago del Estero, Córdoba, San Juan, Río Negro, etc.)— corresponde a los gremios de las administraciones provinciales y locales, incluyendo educación, salud y programas sociales, amenazados con un ajuste estructural, a veces sujeto a la política discrecional del poder central.

Comentarios finales

La política económica a partir de 1989 provocó un profundo deterioro en la capacidad de gravitación de todo tipo de instituciones y corporaciones sectoriales, tanto en el sector público como en el privado. Las organizaciones sindicales y las agrupaciones empresariales que tenían por función la puja por la participación en el ingreso nacional diluyeron las acciones por sus demandas agregadas. La capacidad de gestión de *cada* gremio, empresa o grupo empresarial fue la respuesta generalizada a las transformaciones provocadas por la privatización y la desregulación de las áreas económicas.

Este trabajo se ha centrado en tratar de explicar las diferentes respuestas de los sindicatos estatales frente al proceso de reforma del Estado. Se han formulado cuatro hipótesis que relacionan las características de la reforma (privatización, descentralización, politización del aparato de la administración nacional) y el tipo de reacción sindical, de acuerdo con la existencia y distribución de beneficios e incentivos (políticos, económicos, financieros, administrativos, etc.) a diversos destinatarios (empleados, organizaciones y dirigencia sindicales).

El esquema propuesto permite explicar el comportamiento diferencial de los sindicatos del sector público en dos sentidos. Por un lado, la transformación diacrónica de los sindicatos de las empresas privatizadas, que pasaron del plano de la confrontación a la conformidad; y por otro, la persistencia de los conflictos en los gremios del personal en áreas sociales en las administraciones locales y provinciales ante la inminencia de la aplicación de las políticas de ajuste y sus consecuencias, una vez ejecutadas.

El modelo de explicación utilizado es afín al enfoque de la nueva política económica, una clase de teoría económica neoclásica de la política, según la cual, en un marco político, los agentes persiguen racional-

mente su propio interés. Desde este punto de vista, es posible explicar el comportamiento de búsqueda de ventaja económica (*rent-seeking*) por parte de los actores económicos y su contrapartida, el “Estado garantizante de favores”, según la denominación de Williamson (Bradford, 1994:20).

La reforma del Estado en Argentina fue un proceso más tardío que en otros países de América Latina (Chile, México, Bolivia) y, al mismo tiempo, instrumentada en un principio como una política de shock. La desaparición abrupta del Estado como árbitro, regulador y agente directo de la producción de bienes y la prestación de múltiples servicios se expresa en la caída del monto de las adquisiciones de bienes y servicios de la administración nacional (central y empresas estatales); en 1989 esa suma superaba los 20 000 millones de dólares, y en 1994 se redujo a la quinta parte.

Las hipótesis expuestas se aplican a las etapas iniciales del proceso de reforma estatal. Los efectos de la transformación se suceden en algunas áreas con gran dinamismo. Por ejemplo, en el caso de las empresas privatizadas, la reducción de personal ha sido incesante y aquellos que se han retirado voluntariamente (antes o después de la privatización), con frecuencia han constituido microempresas contratistas, una forma de la precarización laboral.

Por otra parte, los nuevos convenios colectivos que se han firmado después de la privatización han reformulado las condiciones laborales introduciendo el aumento de la jornada de trabajo, la multifuncionalidad de tareas —con la consiguiente mayor carga global de trabajo— y la variabilidad salarial en función de la productividad alcanzada.²⁰ En síntesis, la privatización operó en la práctica como un gran tubo de ensayo y un modelo ejemplificante para la aplicación de nuevas modalidades en las relaciones y las condiciones de trabajo. Al derrumbar los antiguos baluartes de una legislación ultrafavorable a los asalariados y encabezar las innovaciones en el marco de la flexibilización laboral, la privatización, más que ninguna otra disposición de la reforma estatal, fue una política de ajuste incontrovertiblemente exitosa.

Recibido y revisado en julio de 1996

Correspondencia: Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA/Junín 1431 9A/1113 Buenos Aires, Argentina/telfax 54 18 06 7327

²⁰ Respecto a la reducción de los planteles, el estudio de las calificaciones, y las modalidades de gestión de la fuerza de trabajo en una de las empresas de energía eléctrica privatizadas, véase Figari, 1995.

Bibliografía

- Bradford, C. I. Jr. (1994), "Redefining the Role of the State: Political Processes, State Capacity and the New Agenda in Latin America", en C. Bradford Jr. (ed.), *Redefining the State in Latin America*, OECD.
- CEUNM (Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría) (1994), *Boletines informativos*, núm. 39, 1990; núm. 53, 1991; núms. 54 y 64, 1992; núms. 68 y 75, 1993; núm. 77.
- Cameron, D. R. (1978), "The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis", *American Political Science Review*, núm. 72, pp. 1243-1261.
- Figari, C. (1995), "La problemática de las calificaciones y la flexibilidad laboral. El caso de una central eléctrica privatizada", presentado en el II Congreso Nacional de Ciencia Política, Mendoza, 1995.
- Fraga, R. (1991), *La cuestión sindical*, Buenos Aires, Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría.
- Gerchunoff, P. y G. Cánovas (1995), "Privatizaciones en un contexto de emergencia económica", *Desarrollo Económico*, vol. 34, núm. 136, pp. 483-512.
- Grindle, M. y J. Thomas (1991), *Public Choices and Policy Change. The Political of Reform in Developing Countries*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Informe AG (1994), "Transferencia de Servicios Educativos", *Aportes*, año 1, núm. 2.
- Lane, J. E. (1993), *The public sector. Concepts, Models and Approaches*, Londres, Sage Publications.
- Lindbeck, A. (1985), "Redistribution policy and the expansion of the public sector", *Journal of Public Economics*, núm. 28, pp. 309-328.
- Orlansky, D. (1994a), "Democratization, State Reform and Political Inflation", XVI Berlin IPSA Congress (mimeo.).
- y M. Orciani (1994b), "La reconversión sindical después de la reforma del Estado", Segundo Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires, 25 a 27 de agosto.
- (1991), "El nuevo orden administrativo. Reforma del Estado y empleo público en la Argentina 1989-1991", en *Reestructuración y regulación institucional del mercado de trabajo en América Latina*, Serie de investigación, núm. 98, Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, oit.
- Palomino, H. (1988), "Hacia una nueva relación entre sindicatos y Estado en Argentina", XVII Congreso Latinoamericano de Sociología, Uruguay.
- Peters, B. G. (1994), "Alternative Models of Governance: The Changing State and the Public Service", XVI Berlin IPSA Congress (mimeo.).
- Rofman, A. (1994), "Privatización/reestructuración. El caso Somisa", *Aportes*, año 1, núm. 2.
- Self, P. (1994), *Government by the Market? The Politics of Public Choice*, Londres, The Macmillan Press Ltd.

- Sotiropoulos, D. A. (1994), "Bureaucracy and Civil Society in Contemporary Greece", XVI Berlin IPSA Congress (mimeo.).
- Williamson, J. (ed.) (1994), *The Political Economy of Policy Reform*, Washington, D. C., Institute for International Economics.
- (1993), "Democracy and the Washington Consensus", en Lawrence Whitehead (ed.), *World Development*, Special Issue, *Economic Liberalization and Democratization: Explorations of the Linkages*.