

El personal de la administración pública nacional y sus proyecciones político-sindicales durante el primer gobierno peronista (1946-1955)¹

GUSTAVO NICOLÁS CONTRERAS

Introducción

El presente artículo se interesa por el devenir de las organizaciones sindicales nacionales de los empleados públicos: la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN), durante el primer gobierno peronista. El estudio del caso cobra relevancia no sólo por las características distintivas de su empleador y de sus relaciones laborales sino también por su creciente importancia cuantitativa y organizacional en la conformación secular de la clase obrera argentina. Es llamativo, dada esta importancia, que su historia durante los años peronistas no haya recibido la atención de los investigadores.² El análisis del desarrollo organizacional del sector, a su vez, nos permitirá repensar algunos puntos de las concepciones dominantes sobre las relaciones entabladas entre el sindicalismo y el peronismo.

Es suficientemente conocido que durante el primer gobierno peronista los trabajadores lograron consolidar sus organizaciones sindicales y proyectarse con gran peso en la escena nacional. Entre las muchas razones que explican esta situación se ha subrayado el poder que obtuvieron con la conformación de sindicatos únicos nacionales por rama de actividad. Se ha señalado que los trabajadores con la unificación y la centralización organizacional potenciaron la coordinación de acciones e incrementaron su fuerza, consiguiendo mejores resultados en sus luchas reivindicativas. Esta perspectiva, a su vez, sería apuntalada y fomentada institucionalmente por el gobierno peronista. Se indicó también, como contraparte, que la fuerte regulación estatal de esta estructuración sindical le permitió al gobierno de Perón socavar la autonomía del movimiento obrero y fundar un modelo sindical corporativista dirigido desde el

1 Agradezco los comentarios de Juan Carlos Torre, Juan Suriano, Julio Melon, María L. Da Orden, Omar Acha y Gustavo Rubinstein.

2 La escasez de estudios sobre los trabajadores del sector y ciertas limitaciones documentales nos obligan a pensar este artículo como un primer acercamiento al tema. Para su análisis han sido de gran utilidad las notas que tomó la Dra. Louise Doyon sobre los libros de actas de la UPCN y la ATE, a los cuales no he podido acceder de primera mano. Agradezco al Dr. Juan Carlos Torre, quien generosamente me facilitó este material y sus consejos. Mi reconocimiento también a la labor desarrollada por la autora canadiense, quien, como evidencia su archivo, realizó un profundo y extenso trabajo de fuentes. Sus notas serán citas con la sigla ALD (Archivo de Louise Doyon).

estado. Esta imagen consagrada en la mayoría de las visiones sobre el tema, sin embargo, admitiría una mayor complejización. A ello, de algún modo, también pretende aportar nuestra investigación.

Desde la primera década del siglo XX, los obreros y empleados públicos habían comenzado a organizarse sindicalmente. A fines de los años 1920 quedarían constituidas dos organizaciones nacionales que se proponían agrupar a los trabajadores del sector: la Liga de Empleados Civiles Nacionales (LECN) y la ATE. La primera estaba más vinculada a los empleados y al personal jerárquico, mientras que la segunda se inclinó por nuclear a los trabajadores manuales y a los empleados no jerárquicos, haciendo exclusión de los jefes superiores. Inicialmente la militancia en el gremio se centró en minorías activas, que en ocasiones lograban mejoras a partir de la influencia que podían ejercer en funcionarios, legisladores y demás autoridades. Ambas organizaciones se desarrollaron mediante la negociación con los gobiernos de turno, y para concretar sus demandas militaban con la presentación de petitorios, con el pedido de reuniones con funcionarios y con la realización de mítines públicos fuera del ámbito laboral. Las medidas de fuerza en el lugar de trabajo no eran admitidas por el gremio, dadas las características del empleador y la convicción de la necesidad de colaborar con el estado. Muchos de sus militantes, incluso, consideraban que mantener buenas relaciones con el patrón-estado era una condición indispensable para la existencia de la organización.³

Fue recién a mediados de los años 1940 que el sector logró tanto una sindicalización masiva como un mejor posicionamiento de sus organizaciones a nivel nacional. En esto influían dos tendencias. Por un lado, el gremio se sumó al impulso que desde la década de 1930 el movimiento obrero realizaba a favor de los sindicatos únicos por rama de actividad. Por otro lado, esta iniciativa obrera confluía con ciertas perspectivas del gobierno surgido del golpe de estado de 1943, el cual no sólo le daría status legal a este tipo de organización, sino que se involucraría decididamente en su desarrollo. El consenso que fueron construyendo los dirigentes gremiales y las elites gubernamentales sobre el asunto, sin embargo, no borró el interés propio de cada parcialidad por dirigir el proceso y las crecientes estructuras sindicales.

El personal de la administración pública nacional y los orígenes del peronismo

El gobierno de facto surgido en junio de 1943 le asignaría al sector un lugar de suma importancia para su proyecto político y para un estado que sería notablemente ampliado tanto en sus funciones administrativas como empresariales.⁴ Buscando un acercamiento con el gremio, como primera medida, el 3 de julio de 1943, el nuevo gobierno legislaba una bonificación de sueldos para el personal de la administración nacional,

3 DEL CAMPO, Hugo *Sindicalismo y peronismo. Los comienzos de un vínculo perdurable*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2005, p. 258.

4 Ver CAMPIONE, Daniel *Prolegómenos del peronismo*, FISyP/Suárez, Buenos Aires, 2003; BERRONTARÁN, Patricia *Del Plan a la planificación*, Imago Mundi, Buenos Aires, 2003.

aumento que los trabajadores venían reclamando desde hacía varios años.⁵ El gobierno militar iniciaba su gestión de manera algo contradictoria para los trabajadores, ya que, por un lado, decretaba medidas por las que los trabajadores venían reclamando por décadas, mientras que, por otro lado, reprimía a un amplio arco de la militancia sindical e intervenía las organizaciones obreras, apresando dirigentes e imponiendo severas restricciones a sus actividades.⁶ Así, por ejemplo, el gobierno sancionaría con prisión a los obreros y empleados públicos que se declararan en huelga.⁷

Siguiendo esta doble perspectiva, en diciembre de 1943, el gobierno de facto promulgó un estatuto del servicio civil para la administración nacional. En éste se impulsaban muchas de las demandas por las que venían reclamando los obreros y empleados públicos: salario, sobresueldos, bonificaciones por hijos y nacimientos, viáticos, indemnización, jubilación, licencias, vacaciones, seguridad, higiene, ingreso, estabilidad, promociones, ascensos, carrera. Estos beneficios se enmarcaban en un proyecto que anunciaba su pretensión de racionalizar la burocracia estatal. Para el nuevo gobierno la “dignificación de la función pública” iba de la mano del “saneamiento de administración”.⁸ Para realizar esto último, se hacían presentes ciertas cláusulas previstas por el patrón-estado para controlar tanto la ejecución de las tareas del personal como su vida sindical.

El estatuto, además, establecía la agremiación obligatoria de los trabajadores del sector. La conocida orientación corporativista de la LECN, que en los años 1930 pasó a llamarse Liga Argentina de Empleados Públicos (LADEP), rápidamente le valió los favores de un gobierno que inicialmente promovía esta posición político-sindical, obteniendo la representación del sector y haciéndose acreedora del descuento compulsivo de la cuota sindical del personal.⁹ El estado retendría el 1% de los salarios a tal efecto, al tiempo que anunciaba que:

5 Ver decreto 2015, 3 de julio de 1943, *Anales de Legislación Argentina, 1943*, La Ley, Buenos Aires. 17 días después, con el decreto 2772 (20 de julio de 1943), el ejecutivo “insiste en el cumplimiento del decreto 2015”, tal vez intentando corregir prácticas de antaño en las que los funcionarios de muchas reparticiones no cumplían con las resoluciones legisladas, como denunciaban constantemente los trabajadores del estado. Ver COLELLO, Osvaldo y PERCERO, Daniel *Historia de ATE*, 2 tomos, CTA-Ediciones, Buenos Aires, 2008.

6 Seguimos el devenir del gobierno militar surgido en 1943, sus diferencias internas, sus cambios de rumbo y sus políticas hacia el movimiento obrero a partir de TORRE, Juan Carlos *La vieja guardia sindical y Perón*, Sudamericana, Buenos Aires, 1990; DOYON, Louise *Perón y los Trabajadores*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2006.

7 El artículo 34 del decreto ley 536/45 penaba con prisión de seis meses a tres años a los empleados u obreros públicos que se declaraban en huelga. Ver *Anales de Legislación Argentina, 1945*, La Ley, Buenos Aires.

8 Decreto 16672 (16 de diciembre de 1943), en *Anales de Legislación Argentina, 1943*, La Ley, Buenos Aires.

9 El decreto 4315 (18 de febrero de 1944), le dio carácter oficial a la LADEP. La decisión se justificaba por el número de afiliados que agrupaba y porque se “halla orientada y dirigida por un núcleo calificado de funcionarios de la mayor jerarquía y responsabilidad”, en *Revista de Trabajo y Previsión*, núm. 1, Buenos Aires, 1944, p. 77. Ver también ORLANSKY, Dora “Política y burocracia. Los últimos cincuenta

“...el Poder Ejecutivo organizará una entidad de carácter mutualista y que agremie al personal del Servicio Civil de la Nación, pudiendo reconocer u oficializar a alguna de las existentes, estableciendo un régimen de contralor permanente del estado sobre la institución, a fin de asegurar los beneficios de la entidad a sus asociados, y que permita el grado actual de funcionamiento de las mutuales existentes, hasta que pueda hacerse cargo de todos los servicios, superándolos”.¹⁰

Las ansias de control sobre la organización sindical del sector iban acompañadas por el propósito de estatizar los servicios sociales que hasta el momento estaban bajo la administración de las organizaciones obreras.¹¹ El artículo 79 del estatuto proponía que las mutuales existentes pasarían a ser seccionales de la entidad matriz que crearía el estado, aunque asegurándoles individualidad propia y representación en el órgano central.

Los rumbos del gobierno de todos modos fueron virando y el ascenso de la figura del coronel Perón fue cambiando la propuesta del estado hacia el movimiento obrero y sus organizaciones. Paulatinamente fueron disminuyendo los mecanismos explícitos de control y represión y, a su vez, fueron ampliados los beneficios económicos y organizativos a favor de los trabajadores. Con esta perspectiva, en diciembre de 1944, el estatuto fue reformulado.¹² En la nueva versión se reafirmaba la cláusula de agremiación obligatoria, aunque no figuraban los mecanismos explícitos de control estatal sobre la organización gremial. Además ya no se mencionaba el objetivo de formar un único sindicato bajo la dirección del estado, lo mismo que no aparecía la intención de centralizar y estatizar los servicios sociales. Tampoco se fijaba el porcentaje de las contribuciones y se sugería como opción la posibilidad de que éstas puedan ser deducidas por el estado de los haberes mensuales del personal.

El acercamiento de la cúpula militar hacia el movimiento obrero organizado, particularmente el de Perón, en pos de ampliar sus bases de apoyo, generó que los trabajadores comenzaran a ejercer mayor influencia en las medidas sancionadas por el estado y en el andar de ese proceso se fueron vinculando al gobierno con mayor

años”, en *5º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*, Buenos Aires, 2001 [en línea] <http://www.aset.org.ar/congresos5asetPDFORLANSKY.PDF> [consulta: 21 de abril de 2010]. La Liga, desde sus inicios, se había desarrollado tras una orientación político-ideológica que se pronunciaba a favor de la “representación funcional” o “corporativa” para organizar el sistema institucional- político del país. Ver ADAMOVSKY, Ezequiel *Historia de la clase media argentina*, Planeta, Buenos Aires, 2009.

10 Ver artículo 38. A los efectos, el estado designaría entre los contadores de la fiscalía de la Contaduría General de la Nación, “un sindico con asiento y funciones permanentes en la entidad gremial...”. (ver artículo 44), decreto 16672, cit.

11 Para conocer las disputas entre el estado y los sindicatos por el manejo de los servicios de salud durante el periodo 1943-1946, ver LVOVICH, Daniel “Sindicatos y empresarios frente al problema de la seguridad social en los albores del peronismo”, en LVOVICH, Daniel y SURIANO, Juan –compiladores– *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina 1870-1952*, Prometeo, Buenos Aires, 2006.

12 Decreto 33827 (15 de diciembre de 1944), *Anales de Legislación Argentina, 1944*, La Ley, Buenos Aires.

convicción. Inicialmente la Liga, y luego la ATE, se sumarían al naciente peronismo. La biografía del secretario general de esta última, de alguna manera, podría ilustrar el tránsito de todo un sector de la dirigencia sindical en la Argentina de aquella época. Así, luego de ser apresado por el golpe militar de 1943 y permanecer en la cárcel por varios meses por su conocida militancia socialista, los cambios impulsados por Perón convirtieron a José V. Tesoreri en un ferviente peronista.¹³ De hecho, la ATE, en reconocimiento a ciertas medidas tomadas por el estado, participaría en el primer acto público importante que los trabajadores harían a favor del nuevo gobierno. El propio Tesoreri diría que:

“...el 17 de mayo de 1944 ha de figurar en la historia de los empleados y obreros de la administración pública como día de fiesta, de regocijo general, ante la perspectiva de hallar la solución de los problemas tantos años esperada. Por eso es que de los rincones más apartados de la República se han hecho presentes en este día en la histórica plaza de mayo miles de servidores del estado, para expresar al Excmo. Sr. Presidente y demás colaboradores de su gobierno las expresiones más sentidas de salutación, colaboración y apoyo a la obra que se viene llevando a cabo”.¹⁴

La Liga y la ATE se vinculaban decididamente con el peronismo, y en consonancia con el estado y otras organizaciones obreras, también confluían en la proyección de sindicatos únicos por rama de actividad. Un mismo gremio y una identidad política común habilitaban a pensar en un sólo sindicato para el sector.

Esta tendencia ocupó particularmente la atención de la ATE –redenominada en la coyuntura como Asociación de Obreros y Empleados del Estado (AOEE)– en especial la probabilidad de fusionarse con la LADEP. La Asociación confirmaba sus deseos de unificación, pero sin descartar “la posibilidad de que la Liga se quede solamente con los empleados públicos y esta institución con los obreros, con un secretario de CDC [Consejo Directivo Confederal], como ahora, que agruparía a todas las provincias y territorios, formando de las 2 entidades un cuerpo consultivo con 8 trabajadores y 8 empleados con un representante de la CGT”. Así, las dos organizaciones marcharían dentro de su propia estructuración orgánica como lo habían hecho hasta aquella fecha, conservando su autonomía, pero regidas bajo un mismo estatuto y coordinadas por un “Consejo Consultivo Federal de Obreros y Empleados del Estado”.¹⁵

13 DEL CAMPO, Hugo *Sindicalismo y...*, cit. Desde la década de 1930 predominaban las militancias socialistas y sindicalistas, en una ATE que desde 1931 estuvo afiliada a la CGT.

14 *El Obrero ferroviario*, junio de 1944. El periódico de los trabajadores del riel reconocía en los estatales uno de los primeros apoyos para el “nuevo movimiento obrero de carácter netamente argentino” iniciado por la Unión Ferroviaria, *El Obrero Ferroviario*, mayo de 1944. Ambos citados por DEL CAMPO, Hugo *Sindicalismo y...*, cit., pp. 257-258.

15 *Libro de Actas de la* (en adelante *LA*) *AOEE*, 10 de julio de 1946, ALD.

La Liga, por su parte, en diciembre de 1946, en su Asamblea General Extraordinaria consideraba “que resulta conveniente a los intereses de todos los que prestan algún servicio al Estado, ya sea como empleados o como trabajadores, la agrupación de los mismos en un sólo organismo”. Y tras esta afirmación declaraba:

“...que es aspiración fundamental de la misma que las nuevas autoridades que se elijan para regir los destinos de la Liga realicen en el más breve plazo posible las gestiones necesarias tendientes a obtener un acercamiento con las otras entidades que agrupan a servidores del Estado, a fin de propiciar la formación de un sólo organismo que contemple y defina los intereses gremiales que le son comunes”.¹⁶

La estructuración de sindicatos únicos por rama de actividad en términos generales era compartida por la mayoría de los gremios y por el estado, aunque no podía negarse las ambiciones de cada uno por dirigir y controlar esas grandes estructuras. En este punto, entonces, vale distinguir el tipo de organización de la dirección político-sindical que la podía guiar. Allí pueden ubicarse una parte importante de los acuerdos y también de las disputas entre el movimiento obrero organizado y el naciente gobierno peronista.

Las proyecciones político-sindicales de la AOEE y de la LADEP

En agosto de 1947, la AOEE formó una comisión que estudiaría, según lo convenido, “la reforma del nuevo estatuto con motivo a convertir próximamente nuestra asociación en Confederación de Obreros y Empleados del Estado”.¹⁷ La Asociación no disimulaba su interés por reunir a todo el personal de la administración pública bajo su dirección. Como podía esperarse, el X Congreso de la AOEE fue atravesado por largas discusiones sobre las características que tomaría la nueva organización. En su locución algunos se ilusionaban con igualar cierta asociación francesa “que era tan poderosa que hasta los mismos funcionarios la respetaban y la temían”. Aunque otros asistentes del congreso, precavidos, no desconocían que desde 1945 “se han venido creando ciertos sindicatos por reparticiones dirigidos por funcionarios para que sirvan a sus antojos”.¹⁸ Esta situación les generaba la suficiente intranquilidad como para aplazar la concreción de la Confederación, prefiriendo esperar y llamar para ello a un nuevo Congreso.

Ciertas acciones de la Liga, según la AOEE, tampoco colaboraban con las tareas de unificación. El conflicto con la otra entidad que también agrupaba al personal de la administración pública nacional puede rastrearse por lo menos desde los inicios del gobierno nacido del golpe militar de 1943, aunque tenía antecedentes.¹⁹ Desde

16 *LA LADEP*, ALD.

17 *LA AOEE*, 22 de agosto de 1947, ALD.

18 *LA AOEE*, 3 de noviembre de 1947, ALD. La Asociación entendía que “hay funcionarios que están haciendo un doble juego en perjuicio de nuestra organización”. *LA AOEE*, 3 de diciembre de 1945, ALD.

19 Ver DI TELLA, Torcuato *Perón y los sindicatos. El inicio de una relación conflictiva*, Ariel, Buenos

que el presidente Ramírez accedió al pedido liguista de agremiación obligatoria y la ATE solicitó lo mismo,²⁰ la afiliación necesaria a una organización sindical reavivó la disputa de ambas entidades por ganarse a un personal mayoritariamente virgen de vínculos institucionales con los sindicatos. ¿Quién se quedaría con la cuota descontada compulsivamente? ¿Quién representaría al personal de las distintas reparticiones? ¿Cuál sería habilitada legalmente para negociar con el patrón-estado en nombre de todo el gremio? ¿Qué perspectivas se abrían para el gobierno y sus funcionarios con cada organización o con su unificación? Allí algunos de los motivos de las disputas de la hora.

Conocemos algunos aspectos del proceso por medio de las quejas enunciadas por la AOEE sobre ciertos procedimientos utilizados por sus contrincantes desde los inicios del golpe de 1943: “La Liga [decían] esta invocando la obligatoriedad de afiliarse a la misma e intenta quitarnos socios [...] Entre los argumentos que esgrimen es que están a punto de obtener la estabilidad y escalafón para todos”. Aún más repudiable se les presentaba la propaganda que sostenía que el gobierno tenía el propósito de hacer desaparecer a la ATE (luego AOEE). Frente a este panorama, la Asociación demandó una audiencia con el secretario de trabajo y previsión. Perón no sólo los recibió, sino que les hizo saber “que la única organización del personal obrero que sería reconocida [repetían] será nuestra organización, por tener personería jurídica y conducta sindical ejemplar”.²¹

La lucha entre la Liga y la AOEE rápidamente se propagó por todos los rincones del país, y los resquemores de esta última no tardaron en ser expuestos: “El gobernador de Formosa dijo que vería con agrado que todo el personal se afiliara a la Liga”. En San Francisco y San Fernando la situación también se les tornaba preocupante: “... es doloroso decir que nuestros compañeros del interior del país chocan a cada instante sin poder resolver problemas, mientras que la Liga tiene toda clase de facilidades para allanar cualquier inconveniente para resolver esas situaciones”. Por su parte, los delegados de Rosario, entre la denuncia y el reconocimiento, comentaban que “hay empleados que recorren diariamente todos los lugares de trabajo presionando para que ingresen a sus filas”. Pese a estas dificultades, los representantes de Santa Rosa entendían que la AOEE no podía “permitir que vuelvan los días de la oligarquía y esta Liga que rompió huelgas, que rompió los derechos y que ahora evoca al General Perón, esto no lo podemos permitir pues sería una traición para nuestro presidente”.²²

Estas apreciaciones de tinte político-social en la lucha sindical se formalizaron en el XI Congreso de la entidad: “La Liga presionaba a nuestros afiliados para hacerlos pasar a sus filas y no podíamos olvidar que la Liga es la cuna de la oligarquía

Aires, 2003; COLELLO, Osvaldo y PERCERO, Daniel *Historia de ATE...*, cit.

20 *LA AOEE*, noviembre de 1943, ALD.

21 *LA AOEE*, 21 de diciembre de 1943, ALD.

22 *LA AOEE*, ALD.

enemiga”.²³ Las diferencias emergentes y la irresolución del problema llevaron a la Asociación, siguiendo su costumbre de peticionarle a las autoridades, a insistir en su reclamo frente al estado. Así, durante esos meses se reunieron en sucesivas ocasiones con Perón y el ministro de trabajo José M. Freire, encuentros en los que, sin esconder cierta resignación, reiteraban su queja: “pareciera que hubiese un interés creado de los funcionarios de distintas reparticiones en molestar a los trabajadores del estado...”²⁴

Entrado el año 1948, la militancia de la Liga ya no sólo inquietaba a los dirigentes de la AOEE. La Unión Ferroviaria (en adelante UF) y la Unión Tranviaria también comenzaban a sentirse amenazadas por ciertas acciones liguistas y le demandaban al gobierno y a la CGT que tomaran cartas en el asunto. Los ferroviarios, particularmente, hacían notar que “la Liga Argentina de Empleados Públicos realiza propaganda entre el personal de los Ferrocarriles del Estado tratando de que nuestros compañeros se asocien a la misma”.²⁵ La nacionalización de los ferrocarriles y la nueva condición de empleados públicos que adquirieron los trabajadores del riel abrían esa posibilidad. Las proyecciones de crecimiento de la Liga, entonces, eran significativas si recordamos que el gremio ferroviario agrupaba cerca de 150.000 trabajadores y que por su número de afiliados contaba con la mayor cantidad de representantes en la central obrera.

Muchos gremialistas cegetistas coincidían en su rechazo a las acciones de la Liga, pero entendían que había que actuar con cautela. La AOEE también sabía que la LADEP no sólo recibía el respaldo de funcionarios gubernamentales, sino que,

“...hizo pública mediante la prensa en general, que el presidente de la Nación apoya y apoyará en todo momento a la organización y manifestando por otra parte que es el afiliado número 1, [...] de esa manera [afirmaban] se está perjudicando a los trabajadores del interior de la república que no conocen bien a fondo la constitución de esa institución que no representa a nadie, pero sí se le está dando más

23 *LA AOEE*, mayo de 1948, ALD. Ya desde fines de la década de 1920, la ATE acusaba a la Liga de representar sólo “las aspiraciones de los altos empleados”, es decir, de los que ganaban “400, 800 y hasta 1200 pesos de sueldo mensuales que cobran puntualmente”. La ATE, asumiendo un discurso más obrerista, denunciaba que incluso “los puestos directivos de la Liga estaban ocupados por “hombres de títulos, el Dr. Tal, el señor fulano de tal”, que sólo acuerdan con los obreros cuando tienen que servirse de ellos”, ADAMOVSKY, Ezequiel *Historia de ATE...*, cit.; CALELLO, Osvaldo y PERCERO, Daniel *Historia de ATE...*, cit., p. 110.

24 *LA AOEE*, ALD.

25 *Circular parcial N° 52 de la UF* (31 de diciembre de 1947), publicada en *El Obrero Ferroviario*, ALD. En febrero de 1948 la misma situación era denunciada en un artículo titulado “En defensa de la Unión Ferroviaria. Hay que eliminar a los agentes divisionistas que actúan en el gremio al servicio de los intereses más reaccionarios”, *El Obrero Ferroviario*, p. 15. En el verano de 1950 advertirían a los ferroviarios sobre la acción de la CPCN: “Una, es que invitan al personal a aceptar la doble afiliación, pretextando que ambas son compatibles, y lógicas; y otra, es que dicen contar con el apoyo de S.E. el señor presidente de la República Gral. Perón y con el de S.E. señor Ministro de Transportes, Coronel Castro”, *El Obrero Ferroviario*, enero-febrero de 1950.

autoridad en toda la republica que a los sindicatos que se encuentran afiliados a la CGT”.²⁶

La fundación de la Confederación del Personal Civil de la Nación y su militancia

El 4 de diciembre de 1947 Perón asistía por primera vez a un acto de la LADEP. En su discurso no pudo dejar de expresar su “inmensa satisfacción al ver reunidos en esta magnífica concentración a todos los servidores del estado, desde el más humilde hasta el más importante funcionario o magistrado de la Nación”. En su elocución Perón hizo saber que hablaba en su doble carácter de presidente de los argentinos y primer afiliado de la Liga. Y aclaraba: “como primer magistrado de la Nación, aseguraré de modo inquebrantable la justicia entre los funcionarios y empleados del Estado; y que, como miembro de la Liga, he de aportar todo mi esfuerzo para que el Gobierno la apoye y la ayude en sus aspiraciones”.²⁷

Luego de esta reunión, del seno de la antigua LADEP, el 5 de febrero de 1948, nacía la Confederación del Personal Civil de la Nación (en adelante CPCN).²⁸ En junio de ese mismo año se elegían las autoridades de la nueva organización, y un hecho no pasaría desapercibido: Perón asistió al acto de clausura y pronunció un efusivo discurso frente a quienes interpeló como sus pares en tanto servidores de la administración pública, en tanto miembros del “ejército civil de la Nación”.²⁹

En diciembre de 1948, la Confederación aprobaba su nuevo estatuto. La organización no se preocupaba por ocultar sus aspiraciones en torno a la necesidad de proyectar un modelo propio para la estructuración del sindicalismo de la administración pública, en particular, y estatal, en general. Este podía inferirse de alguna manera de la lectura de su artículo 3:

“Será finalidad específica de esta entidad la realización de un plan permanente y progresivo de tareas tendiente a propiciar y a promover su mejoramiento en el orden moral, cultural y material sin distinción de clase o de categoría. Dicho plan integral establece los siguientes propósitos primordiales, a) Mancomunar a todos los agentes civiles de la nación en el propósito de la realización de los postulados de la

26 *LA AOEE*, abril de 1948, ALD.

27 El discurso fue transcripto y corregido por la Secretaría de Informaciones (Dirección General de Prensa) de la Presidencia de la Nación. Este puede consultarse en la Biblioteca Reservada del Congreso de la Nación.

28 Según los actuales dirigentes de UPCN, este paso significó el tránsito de una organización que realizaba “actividades mutuales, culturales y deportivas” a otra de carácter “semi-gremial”. La afirmación, si bien menosprecia la tarea anterior de la Liga y no pondera lo suficiente su rol durante los orígenes del gobierno peronista, puede ser tomada como una ilustración de las transformaciones que el gremio estaba transitando. UPCN *Manual de Formación del Delegado*, edición digital, agosto de 2005, p. 23.

29 Discurso “En el acto de clausura de la Asamblea de la Confederación del Personal Civil de la Nación”, 28 de junio de 1948, en PERÓN, Juan Domingo *Obras Completas /10*, Fundación Pro Universidad de la Producción y del Trabajo-Fundación Universidad a Distancia “Hernandarias”, Buenos Aires, 1997.

nueva argentinidad para asegurar los altos destinos de la Patria para los que tienen la responsabilidad y el honor de servir...”³⁰

En su enunciación no pasaría desapercibida su intención, potencial, de agrupar a todos los agentes civiles de la nación. La proyección de la CPCN evidenciaba que la sola suma del personal de la administración nacional generaría la organización sindical más grande del país. Esta adición se tornaba más contundente si se reunía en una sola entidad a todos los trabajadores dependientes del estado. Piénsese en el potencial de una entidad que se proponía agrupar también a los trabajadores que se desempeñaban como municipales, ferroviarios, marítimos, tranviarios, bancarios, docentes, en la energía y la sanidad, por nombrar las actividades más importantes dependientes del patrón-estado. A modo ilustrativo proponemos el siguiente cuadro.³¹

Cuadro 1
Representación de cada sindicato en el CCC de la CGT, año 1953

DELEGADOS	ORGANIZACIÓN
21	Unión Ferroviaria
21	Unión Personal Civil de la Nación
18	Unión Obrera Metalúrgica
17	Federación General de Empleados de Comercio
16	Asociación Obrera Textil
16	Sindicato Obrero de la Industria de la Alimentación
14	Agremiación Docente Argentino
13	Unión Obrera de la Construcción
13	Federación Obrera Argentina de la Industria Hotelera
12	Asociación Marítima Argentina
12	Asociación Trabajadores del Estado
12	Federación Gremial del Personal de la Industria de la Carne Derivados y Afines
11	Federación Argentina de Sindicatos Agrarios
10	Unión Tranviaria Automotor
9	Unión Obreros y Empleados Municipales
8	Federación Argentina Trabajadores Luz y Fuerza
8	Federación Obrera Tucumana de la Industria Azucarera
8	Federación Obrera Nacional de la Industria del Vestido y Afines
8	Asociación Bancaria
7	Unión Obreros de la Industria Maderera de la República Argentina
7	Federación Gráfica Argentina
6	La Fraternidad
6	Asociación Trabajadores de la Sanidad Argentina

Fuente: CGT, *Memoria y Balance XXIIIº, Ejercicio 1952-1953*, CGT, Buenos Aires, 1953.

30 *LA CPCN*, ALD.

31 Para conocer la importancia cuantitativa del sector ver el cuarto apartado de CONTRERAS, Gustavo N. “La organización sindical del personal de la administración pública nacional durante el primer gobierno peronista (1946-1955). Acuerdos, conflictos y disputas”, en *Segundo Congreso de Estudios sobre el Peronismo (1943-1976)*, UNTREF, 2010 [en línea] <http://www.redesdelperonismo.com.ar> [consulta: 14 de febrero de 2011].

La CPCN (luego UPCN) se planteaba expandir sus áreas de influencia hacia toda la administración pública y las empresas del estado, y en pos de este objetivo militaba con apoyo gubernamental. En este punto es válido distinguir que si el proyecto de CPCN, su ambición y sus posibles consecuencias, encontraba rechazos de parte de importantes gremios cegetistas, su legitimidad política, en cambio, era difícilmente discutible para los trabajadores peronistas, no sólo por el respaldo que le brindaba Perón sino también porque, en diciembre de 1948, era nombrado presidente de la entidad el coronel Juan Francisco Castro, hombre de la “revolución de 1943”, figura destacada de las segundas líneas peronistas y ministro de transportes de la nación.

Disputas por la representación al interior del sindicalismo peronista

La CPCN había logrado un crecimiento sustantivo en la Argentina peronista, ubicándose como una de las organizaciones sindicales de segundo grado más importantes del país. Para la AOEE, la UF y la CGT la situación no era fácil. La CPCN se había desarrollado sustancialmente y lo había hecho en competencia con las dos primeras y sin afiliarse a la central obrera, y en este proceso los primeros no podían desconocer ni ocultar el apoyo que recibía la CPCN por parte de Perón, Castro y muchos funcionarios estatales. La propia CPCN se encargaba de que estos vínculos no pasen desapercibidos, ya que eran una fuente central de su legitimidad ante el personal del estado y frente a sus rivales en el campo gremial. Los dirigentes de la AOEE y de la CGT, conscientes de la fuerza que estas relaciones le brindaban a la CPCN, insistían para que, como primera medida, Perón les quitara apoyo. La situación los incomodaba lo suficiente, y la AOEE insistía en su reclamo:

“...los miembros que componen la Confederación [CPCN] decían a los 4 vientos que el general Perón era el afiliado N° 1 de la Institución, situación que al hacer la denuncia la CGT personalmente al General Perón, expresó que nunca había autorizado la mención de su nombre para la agremiación de los empleados públicos como tampoco ser el afiliado N° 1 de la organización y que faltaban a la verdad. Inmediatamente [comentaban] la CGT emitió un comunicado de prensa desautorizando y aclarando las palabras del Excelentísimo Sr. Presidente de la Nación”.³²

Más allá de estas palabras con las que Perón intentaba calmar las aguas, él no podía negar que en diciembre de 1947 por su propia voz hizo saber que era el afiliado núm. 1 de la LADEP, lo que reafirmó al año siguiente en el acto de la CPCN. Además, la Liga primero y la CPCN después se encargaron de darle publicidad al hecho. Perón, por su parte, perfilaba un particular estilo de conducción, en el cual se destacaba su capacidad de respaldar al mismo tiempo a dos fracciones que estaban en disputa entre

32 *LA AOEE*, diciembre de 1949, ALD.

sí por un mismo espacio. Perón apoyaba a la AOEE y a la CGT, pero hacía lo mismo con la CPCN, y recibía la adhesión política de ambas. La CGT y sus sindicatos afiliados eran su sustento social y político más importante, pero también es cierto que con el crecimiento de la CPCN se abría la posibilidad de crear un sindicato que agruparía a todos los estatales, y que por su peso numérico podría obtener el control de la CGT y, eventualmente, “podría someterla a una doble obediencia: de un lado, al presidente; del otro, a los burócratas estatales”.³³

Planteada así la situación, la disputa del personal de la administración nacional excedía el carácter intra-gremial y ponía en primer plano el problema de la organización sindical peronista, donde Perón y el movimiento obrero organizado en la CGT no parecían coincidir en todos los aspectos de la cuestión. El propio secretario general de la CGT, a fines de 1949, tuvo que ensayar frente a los representantes de la AOEE una rebuscada explicación de los hechos. La unificación de los trabajadores del estado, argumentaba, había sido pensada para “mandarnos dentro del manejo político cuando fue necesaria la creación de una organización que los agrupara”. Comentaba Espejo que el mismo Perón lo había llamado al coronel Castro para que se pusiera al frente de ese proceso y el propio ministro afirmaba que no iba con otra intención que la de cumplir con el mandato conferido por el Presidente de la Nación. Sin embargo, el secretario general de la CGT entendía que Castro “no ha cumplido con las intenciones [...] ha sido rodeado inmediatamente en un círculo integrado por políticos y por altos jefes de reparticiones antiperonistas con el único objeto de ponerlo frente al gobierno”.³⁴ En la explicación de Espejo, Perón se mantenía ajeno al problema, mientras se encontraba un chivo expiatorio y otros culpables.

Para fines de 1949 el conflicto había adquirido importantes dimensiones y a esa altura la CGT ya no podía evadirse de la intervención que le demandaban sus gremios afiliados. Así, a través de un comunicado de prensa, en primer lugar, reprobó a los dirigentes de la CPCN señalando que habían,

“...llegado a la demasía de invocar al líder de los trabajadores, general Perón, como argumento fundamental de su campaña, en tanto que la masa obrera argentina, auténticamente representada por la CGT, ha erigido al general Perón como a su máximo conductor, siendo impropio utilizar la alta figura del Excmo. Señor Presidente como medio de propaganda para beneficio de sus particulares intereses”.

Por cuestiones de lealtad política, la CGT no podía criticar públicamente el accionar de Castro y menos de Perón, pero ello no le impedía difundir que “la mencionada Confederación [la CPCN], dirigida por funcionarios de alta jerarquía dentro de las reparticiones, abusando de las prerrogativas que les otorgan los cargos que ejercen,

33 DOYON, Louise *Perón y...*, cit., p. 363.

34 *LA AOEE*, diciembre de 1949, ALD.

acuden a todos los medios coercitivos para obligar al personal a afiliarse a la misma, violentando la libre determinación de los trabajadores”. Por último, denunciaba que la CPCN,

“...que pretende agrupar a los empleados y obreros del servicio civil del Estado, interviene y cercena la actividad de organismos sindicales de largo arraigo y honda y fecunda tradición gremial, que desde hace muchos años tienen a su cargo la defensa de los derechos e intereses de los trabajadores pertenecientes a diversos servicios que actualmente forman parte del patrimonio nacional”.

Tras este preámbulo, la CGT intentaba revertir la situación comunicando su resolución de,

“...solicitar de las autoridades competentes la cancelación de la personería gremial que posee la Confederación del Personal Civil de la Nación, por estimar que la misma no constituye una organización obrera ni cumple las finalidades que le competen, y exhortar a todos los empleados y obreros del Estado que ejerzan puestos directivos en la referida Confederación a que hagan renuncia de sus cargos, reintegrándose al seno de las organizaciones a que específicamente correspondan, fijándoseles un plazo de sesenta días para que den cumplimiento a esta disposición, bajo apercibimiento de denunciarlos públicamente como traidores al movimiento obrero argentino”.³⁵

Se puede inferir del comunicado de la CGT que lo más significativo residía en su rechazo público del accionar de la CPCN y en la defensa de sus organizaciones afiliadas. Sin embargo, se evidenciaba que la dirección de la central obrera no contaba, en una primera instancia, con los medios institucionales y políticos para revertir la situación. Lo enunciado mal podía ocultar su debilidad para impulsar medidas concretas efectivas. Por un lado, la CGT no tenía injerencia directa en la CPCN, ya que ésta no estaba afiliada a la central obrera, y por el otro, la CPCN gozaba del apoyo de Perón, el ministro Castro y altos funcionarios estatales. La conflictividad gremial en el interior del sindicalismo peronista recorrería un camino intrincado antes de encontrar una solución para el sector.

El conflicto de todos modos estaba latente y no podría evitarse su pronta salida a escena. Para enfrentar la difícil situación José Espejo proponía averiguar si realmente existían dos fracciones en la CPCN, “ya que según tengo entendido [proseguía] un grupo está formado por los empleados y otro por los altos jefes de reparticiones”.³⁶ Esa línea de fractura no era imposible, de hecho la AOEE sabía que en la asamblea de

³⁵ *El Día*, 14 de diciembre de 1949.

³⁶ *LA AOEE*, diciembre de 1949, ALD.

1950 de la CPCN la memoria y el balance no fueron aprobados por unanimidad, como había sucedido en ocasiones anteriores.³⁷ Si había tensiones internas en la CPCN, los dirigentes que controlaban la CGT se proponían explotarlas a su favor para seguir manteniendo la dirección del movimiento obrero organizado. A tal efecto, el contexto de la huelga ferroviaria de fines de 1950 y principios de 1951 se le presentó a la CGT como la oportunidad propicia.³⁸ La huelga y sus consecuencias le permitió abordar el caso de la CPCN en dos pasos: primero presionando para que Castro fuera desplazado de sus cargos, luego reorganizando e interviniendo la CPCN.

Los guiños favorables que Perón venía dando a las distintas parcialidades sindicales peronistas que se enfrentaban no pudieron sostenerse en el tiempo y, en la coyuntura profundamente conflictiva provocada por la huelga ferroviaria, el general tuvo que optar con mayor claridad. Había esperado hasta último momento y el desarrollo mismo de los hechos lo puso en situación. Finalmente, Perón terminaría otorgándole todo su apoyo a las conducciones sindicales de la CGT y exoneraría a Castro de sus cargos a fines de diciembre de 1950. Al poco tiempo, en marzo de 1951, con el camino allanado, la CGT afiliaría a la CPCN y luego, en noviembre del mismo año, la intervendría.³⁹

A modo de conclusión

¿Cómo entender la posición de la ATE, la UF y la CGT frente a un proyecto impulsado por funcionarios y varias figuras encumbradas del gobierno, incluido Perón? ¿Qué cuotas de autonomía mantenían los dirigentes de la CGT frente al líder, los ministros y los funcionarios estatales? ¿Qué lugar ocupaba la CGT y sus sindicatos afiliados en el gobierno peronista para imponer sus propias perspectivas frente a un presidente que se encontraba en el auge de su poder? Retomar el tema del rol de la CGT, y sus sindicatos afiliados, durante el gobierno peronista desde nuevas preguntas y con la duda sobre algunos puntos de la interpretación dominante sobre la materia, nos abre la posibilidad de replantearnos ciertos aspectos del vínculo establecido entre el movimiento obrero organizado y Perón.

La distinción entre las proyecciones político-sindicales iniciales del golpe militar de 1943 y las desarrolladas durante el gobierno peronista de alguna manera nos resultó útil para comenzar a repensar la cuestión. Esta diferenciación nos permitió contextualizar la oposición de la dirección de la CGT y sus sindicatos adheridos más importantes a las proyecciones político-sindicales de la CPCN y de ciertos funcio-

37 Los datos reseñados por la AOEE indicaban que hubo 165 votos a favor, 47 abstenciones, 1 negativo. *LA AOEE*, ALD.

38 Sobre aquella huelga ver CONTRERAS, Gustavo N. "Ferroviarios. Un capítulo de sus luchas: las huelgas ferroviarias de fines de 1950 y principios de 1951", en *V Congreso de Historia Ferroviaria*, Fundación de los Ferrocarriles Españoles, Palma de Mallorca, 2009, [en línea] http://www.docutren.com/congreso_palma/pdfs/com/.../030114_Contreras.pdf [consulta: 15 de diciembre de 2010].

39 *LA CPCN*, noviembre de 1951, ADL.

narios estatales (Perón incluido) que tenían mayor correspondencia con el corporativismo y la estatización del gremialismo. Este aspecto debería balancearse también con los resultados de otras investigaciones sobre la relación entre sindicalismo y peronismo, en los cuales se tiende a concluir (en términos generales) que la CGT dejó de representar al movimiento obrero ante el gobierno, para representar al gobierno ante el movimiento obrero. El caso estudiado marca, por lo menos, la necesidad de complejizar esta percepción.

Lo cierto es que lejos fueron quedando los días en que el gobierno militar de 1943 se apoyaba en la LADEP. Los cambios dentro del gobierno y el acercamiento con la CGT habían modificado las primeras opciones ensayadas. Perón, como hombre del golpe militar de 1943 y como figura central del gobierno peronista, en principio, había cobijado perspectivas sindicales disímiles que el tiempo mostró incompatibles. La importancia adquirida por la CGT, y por medio de ella de los sindicatos tradicionales del movimiento obrero organizado, finalmente delimitaría el perfil del sindicalismo peronista.

Pero, si las proyecciones político-sindicales de Castro, y de quienes lo secundaban, no triunfaron, tampoco la CPCN, que sin dudas excedía a este grupo, pudo alcanzar sus objetivos enunciados en pos de congregar al personal de la administración nacional, y menos aún pudo reunir a todos los estatales bajo su tutela. Más allá de ello, su crecimiento durante aquellos años había sido más que significativo, constituyéndose en una de las organizaciones sindicales más importantes de la época. La representatividad adquirida por la entidad por lo tanto no pudo ser desconocida por la CGT, la cual para solucionar el problema primero la incorporó a la central obrera y luego recurrió a su intervención para reordenarla bajo sus condiciones. Se resolvería también denominarla con una primera palabra menos ambiciosa en cuanto a sus alcances jurisdiccionales. Nació así la Unión del Personal Civil de la Nación.

La ATE y la UPCN, como organizaciones de segundo grado, en la nueva disposición de la CGT, competirían legalmente por la representación de la misma rama de actividad. La división del gremio podría ser pensada sobre las diferencias históricas que arrastraban las dos organizaciones, pero también es necesario sumar al análisis la oposición que ejercían otros sindicatos tanto a su unificación como a la organización conjunta de los trabajadores estatales. Las tentativas ensayadas por la UPCN y miembros encumbrados del gobierno, aunque fallidas, alertaban sobre los alcances de la amalgama. Llegados a este punto no se nos escapa que si se seguía la tendencia general de representación única por rama de actividad, los obreros y empleados de la administración pública nacional agrupados en conjunto obtendrían una amplia mayoría en el interior de la CGT. No es osado, entonces, suponer que la división histórica del gremio se prolongó por una decisión político-organizativa de sectores que dentro de la CGT, en un contexto determinado, rechazaron la unidad de los trabajadores de

la administración pública en particular y de los estatales en general.⁴⁰ En este sentido, podríamos preguntarnos en cuánto esta medida expresaba un espacio de autonomía político-sindical que mantenía la central obrera frente a los proyectos del ejecutivo nacional y los funcionarios del estado.

Los dirigentes de la AOEE encontraron mayor tranquilidad en el nuevo ordenamiento, y resolvieron volver a su antigua nominación (ATE). Ellos y la UF, que fueron de los primeros sindicatos en apoyar a Perón, se afianzaban en la dirección de la CGT y reafirmaban su influencia en el gobierno. Menciona Doyon que tanta importancia tomó el asunto que en los años 1951-1952, en el momento en que el gobierno revisaba sus prioridades económicas y políticas, “el único tema que preocupó a los dirigentes sindicales [de la CGT] fue la amenaza lanzada por un grupo de altos empleados públicos contra sus bases institucionales”.⁴¹

La CGT reafirmaba sus lineamientos político-sindicales y tras ellos seguiría de cerca el desarrollo de la UPCN. Su victoria se haría patente cuando, en julio de 1954, la UPCN reformó sus estatutos, en palabras de su secretario general, Dante Viel, para salvar “viejos errores” y “ponerse en sintonía con la revolución peronista”. Conforme con la decisión, el secretario general de la CGT, Juan Vuletich, hizo pública su satisfacción al ver “como la UPCN –fuera de cauce en determinado momento, equivocada la energía caudalosa de sus afiliados– entraba en cauce”.⁴² La UPCN finalmente se encolumnaba en una CGT de suma importancia en la época, pero de la que todavía tenemos mucho por conocer sobre su actuación, su organización y su influencia en el gobierno peronista.

40 Los artículos 9, 10 y 12 de la Ley de Asociaciones Profesionales (decreto 23852/45) en principio permitirían esta configuración, en la que una rama de actividad terminaría representada legalmente por dos sindicatos. Sobre las particularidades del caso ver el último apartado de CONTRERAS, Gustavo N. “La organización...”, cit.

41 Los debates sobre el tema también estaban presentes en los libros de actas de la UF, La Fraternidad, la ATE y el SUPE. DOYON, Louise *Perón y...*, cit., p. 363.

42 UPCN “Perón abraza...”, cit.