



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.

Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

Grupo Temático N° 15: Relaciones laborales, negociación colectiva y acción sindical

Coordinadores: Gabriela Pontoni, Silvana Gurrera, Damian Pierbattisti y Ricardo Spaltenberg

La negociación sindicato-empleador en el sector público.

Consolidación sindical y gobernabilidad

Autor/a: Santiago Duhalde

E-mail: ds@der.unicen.edu.ar

Pertenencia institucional: CONICET / CIEP-UNICEN

Introducción

En Argentina, las relaciones entre los sindicatos y los empleadores en el sector público presentan ciertas particularidades, generalmente poco indagadas por los estudios sindicales. Un rasgo singular de la vinculación entre estos actores está dado por la posibilidad de pluralidad sindical en dicho ámbito, o –para ser más exactos– de pluralidad de personerías gremiales (Cremonte, 2012).

En este sector nos encontramos con una efectiva competencia sindical. Con esto queremos decir que, allí, las entidades gremiales que representan a los mismos trabajadores suelen disponer de los mismos recursos institucionales y, en ese sentido, realizan sus tareas en igualdad formal. Esto no es algo presente en el sector privado, condicionado, todavía fuertemente, por el modelo de unicidad promocionada.

Teniendo en cuenta lo anterior, sostenemos que el Estado en Argentina cumple una función clave en el desenvolvimiento de la competencia sindical en el sector público. El doble papel de empleador y poder político lo habilita a desarrollar una serie de estrategias que influyen, en algunos casos fuertemente, en la reconfiguración o consolidación del entramado sindical allí presente, interviniendo así directamente



en la competencia sindical. Sus consecuencias, por ejemplo en términos de desarrollo de la afiliación sindical por entidad gremial, pueden ser notorias.

Podría decirse que estas prácticas de intervención pueden ser también llevadas a cabo por los empleadores privados frente a sindicatos de su sector, pero, como señalamos, en Argentina la pluralidad sindical en igualdad formal es allí prácticamente inexistente¹ y, en ese sentido, no se observa este tipo de injerencia ligada a la competencia. Además, lo más significativo de lo que ocurre en el sector público es, justamente, que es el Estado en tanto poder político, y no en tanto empleador, el que realiza estas acciones. Se trata de un actor que, en muchos casos, establece las reglas de juego laborales y posee un categórico poder de decisión y de ejecución.

Pero, por otro lado, también es necesario señalar la incidencia que la acción sindical tiene en el Estado para forzar políticas laborales y sindicales. Se trata así de una relación bidireccional. La presión gremial resulta en algunos casos un factor clave para explicar las medidas tomadas, por ejemplo, por el Poder Ejecutivo en relación con cuestiones gremiales e institucionales. El malestar social que generan las acciones directas –o su simple amenaza– en los ámbitos administrativos y de servicios públicos suelen derivar en costos políticos para el gobierno². Por lo general la respuesta del Estado no se hace esperar. La relativa fortaleza o debilidad del Ejecutivo influirá en la forma de gestionar las presiones sindicales del sector.

A su vez, si bien los sindicatos tienen como objetivo compartido lograr un crecimiento de la organización, las estrategias de estos actores para conseguir este propósito pueden variar. Con el fin de fortalecerse frente a los demás sindicatos y al gobierno, las entidades gremiales pueden optar por determinadas combinaciones entre la confrontación y la negociación, reforzando una más que la otra, dependiendo del momento pero también de la concepción de sindicalismo que posean como entidad.

En esta ponencia pretendemos desarrollar un razonamiento de orden teórico-conceptual sobre estas cuestiones, involucrando en la reflexión a lo acontecido en la instancia del Estado municipal. Tomaremos en cuenta un caso de estudio en este nivel administrativo y destacaremos ciertas

¹ Se podría señalar que en el sector privado argentino también existe pluralidad sindical, pero sería inexacto. Lo que solemos encontrar en el ámbito privado son casos de rivalidad sindical de hecho, dados principalmente por disputas por encuadramiento y por jurisdicción gremial, muchas veces en proceso de resolución judicial.

² Siguiendo a Poulantzas (1991), entendemos que el gobierno es la instancia estatal que en determinada etapa histórica hegemoniza al conjunto de aparatos que conforman el Estado. A su vez, el Poder Ejecutivo suele ser, en la Argentina democrática, la instancia de gobierno hegemónica.



regularidades en las acciones y estrategias de los actores involucrados, señalando también sus consecuencias en términos de fortalecimiento o debilitamiento.

El aspecto político del trabajo en el sector público

La relación entre los sindicatos del sector público y el Estado como empleador suele correrse rápidamente a un nivel político. Al respecto, lo crucial está dado por la especificidad del trabajo en este ámbito.

A diferencia de lo acontecido en el sector privado –y, de alguna manera, en las empresas del Estado (Ferner, 1990)– las relaciones laborales en el sector público no suponen una relación capital-trabajo. Así, los resultados económicos no son el objetivo primordial de la actividad. Aquí lo que prima es la administración y el servicio público: un objetivo social. Esta diferencia es fundamental para conducir la actividad del sector a un plano político, de manera directa.

Como señala Diana Menéndez (2007), las demandas –y principalmente las acciones directas– que los trabajadores y sindicatos estatales desarrollan frente al Estado empleador repercuten inevitablemente en el Estado en tanto poder político. Desarrollar medidas de acción directa en este ámbito es poner en tela de juicio la capacidad del gobierno en tanto administrador y prestador de servicios sociales. Aquí cualquier tipo de acción conflictiva afecta al gobierno, y puede infringirle un daño político.

En el caso particular del sindicalismo del sector estatal, parar la producción (o, deberíamos decir, la administración) no significa un perjuicio económico para el Estado empleador sino un perjuicio político para el Estado en tanto poder público. Parar la administración es mostrar a la comunidad una falla por parte del gobierno. El costo político que esto puede ocasionar suele conducir al Estado a negociar con los sindicatos del sector.

Pero también es necesario agregar, a lo planteado por el autor, que la negociación no es únicamente buscada en primera instancia por los sindicatos, sino que muchas veces es también reclamada por los gobiernos de turno. La relativa debilidad o fortaleza de, por ejemplo, el Poder Ejecutivo, puede llevarlo a intentar establecer una serie de negociaciones con el fin de generar condiciones de gobernabilidad para intentar asegurar la puesta en práctica de sus políticas. A su vez, esta estrategia gubernamental tiene aún más detalles en contextos de competencia sindical, donde las alianzas que se establecen pueden unir o dividir a las organizaciones rivales.



El intercambio político y la confrontación: dos estrategias sindicales

En este marco, y con el objetivo de crecer como organización, los sindicatos pueden optar por intentar desarrollar intercambios políticos con el Estado. Pizzorno (1991) distingue tres tipos de intercambio en el ámbito laboral. El intercambio individual, entre un trabajador y un empleador, donde el poder del primero se ve restringido. Un segundo intercambio, la negociación colectiva entre un sindicato y un empleador, donde lo que se cambia es cierto grado de cogestión de la empresa por regularidad en la producción, y donde la amenaza es el paro y sus consecuencias económicas. Por último, el intercambio político, donde la relación pasa a ser del sindicato con el Estado, y donde se trueca orden social por beneficios profesionales y organizacionales.

El intercambio con el Estado se consigue, entonces, cuando el sindicato logra amenazar el orden público o el consenso social en determinada comunidad. Esto último es válido para cualquier organización gremial, del ámbito que sea, pero en el caso del sector público esto se ve incrementado por el aspecto publicitario que allí tienen los conflictos, ya que, al involucrar la administración y los servicios públicos, estas disputas habilitan a la comunidad en general a opinar e intervenir (Dithurbide Yanguas, 1999).

El intercambio político, a diferencia de la negociación colectiva, suele desarrollarse en instancias privadas e informales, que, en contextos competitivos, suelen involucrar a sólo uno de los sindicatos en cuestión. En este sentido, la instancia de intercambio político permite la negociación de beneficios exclusivos para los actores involucrados y la exclusión de los demás, lo que suele ser denunciado por los otros actores en términos de connivencia. Así, suele trocarse paz social por beneficios exclusivos para la organización sindical (por ejemplo, cogestión del personal estatal, concesiones y firma de convenios, etc.), lo que la habilita a desarrollar una serie de acciones para el crecimiento de la afiliación. En el sector público en particular, la participación del Estado en el intercambio político suele darse en cuanto poder público, y no en tanto empleador.

Sin embargo, no todos los sindicatos tienen la intención de llevar a cabo intercambios políticos con el Estado empleador, ya que, entre otras cosas, su concepción de sindicalismo puede conducirlos a la adopción de otras estrategias de acción.

Una estrategia sindical para la ampliación y fortalecimiento de la organización es también aquella que se estructura en torno del desarrollo de medidas de acción directa (paros, movilizaciones, cortes de



calle, etc.). Esta estrategia confrontativa no se encierra únicamente en la puesta en práctica de ese repertorio, ya que también suele dejar un espacio –mayor o menor– para las negociaciones con el empleador. Pero sí entiende que los avances en el fortalecimiento de la organización y de los trabajadores se dan a través de la acción directa y no del intercambio político. A su vez, en cuanto a la negociación, esta estrategia suele limitarse a las negociaciones formales de tipo colectivas donde suelen tratarse temas relativos a las reivindicaciones estrictamente profesionales, desechando la participación en instancias informales y secretas de negociación política con el gobierno. En este sentido, el posicionamiento ético de negociar siempre de cara a los trabajadores, tiene una fuerza significativa. A su vez, estos sindicatos suelen denunciar públicamente los hechos de connivencia entre las organizaciones sindicales y el empleador.

Concepciones de sindicalismo

Una interpretación bastante extendida de esta estrategia confrontativa sostiene que esta serie de acciones es producto de un posicionamiento debilitado de cara al empleador y al Estado, y no una elección deliberada. Esta concepción sostiene que estos sindicatos recurren a la acción directa porque no poseen otros recursos de poder más que la movilización de los trabajadores, y en este sentido no ingresan en los intercambios políticos porque son débiles como para forzar su inclusión, que es, desde esta perspectiva, lo que en definitiva quisieran (Orlansky, 1997; Etchemendy, 2001).

Sin embargo, Armelino (2015) ha propuesto una visión alternativa a esta mirada, a propósito del accionar sindical de ATE y UPCN en la década de 1990. Allí el autor destaca que las diferentes estrategias que tomaron ambos sindicatos frente al proceso de reforma del Estado en Argentina dependieron mayormente de la concepción de sindicalismo que se fue forjando en ambas organizaciones a partir de la década de 1980. Así, sostiene que no solamente UPCN –sindicato que ingresó en el intercambio político– logró conquistas durante los años 90, sino también ATE, que tomó una actitud confrontativa en esa década. El autor llega a esta conclusión planteando que es necesario evaluar los resultados a partir de los objetivos propuestos por las organizaciones y no a partir de criterios únicamente utilitaristas.

De este modo, UPCN logró posicionarse como el sindicato negociador del sector, con una organización fuertemente cohesionada a partir de una estructura centralista y jerárquica, que se enfocó en brindar incentivos selectivos a sus afiliados; mientras que ATE consiguió posicionarse como el



sindicato que encabezó la posición antineoliberal en Argentina, y como referente político de otras organizaciones populares, a través de una práctica sindical descentralizada. Ambos resultados son coherentes con sus respectivas concepciones de sindicalismo: una concepción de sindicato profesional-asociativo (de tipo corporativo), que sostuvo UPCN, y otra de sindicato de clase (de tipo sociopolítico) que sustentó ATE. Estas formas disímiles de entender a los sindicatos y sus acciones condujeron a establecer distintos objetivos y diferentes estrategias para intentar conseguirlos.

Teniendo en cuenta esta lectura alternativa de las estrategias sindicales, que recupera las concepciones de sindicalismo como marcos determinantes de la acción, podemos comprender la elección de algunos sindicatos del sector público de priorizar la vía confrontativa.

La relación Estado-sindicatos a nivel municipal: estrategias y consecuencias

Para ilustrar las relaciones entre los sindicatos del sector público y el Estado empleador, haremos foco en el desarrollo de las vinculaciones que al respecto tuvieron lugar en el marco de la Municipalidad de Azul desde comienzos de los años 2000. Trataremos de mostrar, a grandes rasgos, las estrategias de los actores involucrados y sus consecuencias tanto políticas como en términos de crecimiento de la organización sindical³.

Para esto realizamos un relevamiento de material periodístico local y regional sobre los procesos de negociación y de confrontación entre estos actores, y llevamos a cabo entrevistas con sindicalistas, trabajadores y funcionarios municipales. También desarrollamos observación participante en diversas instancias públicas de manifestación sindical y en los locales gremiales.

El monopolio de un sindicato profesional-asociativo

Desde la década de 1940 y hasta el año 2003 el Sindicato de Trabajadores Municipales de Azul (STMA) fue el único sindicato representante de los trabajadores municipales de esa ciudad. El último cambio substancial de la Comisión Directiva fue en el año 1991, y en su conformación tuvo mucha influencia el por entonces intendente de la ciudad Rubén César De Paula. El anterior secretario general del sindicato fue desplazado y el jefe comunal buscó personas afines con las cuales poder reconstruir la

³ Con “crecimiento de la organización sindical” nos referimos al aumento de la afiliación sindical. A esto hay que agregar que la cantidad de afiliados es un indicador de fortaleza de las organizaciones gremiales (Senén González y Haidar, 2014).



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

Buenos Aires, 7, 8 y 9 de Agosto de 2019

entidad gremial y establecer a sus autoridades como interlocutores válidos en representación de los trabajadores.

Esta nueva Comisión Directiva, encabezada ahora por un nuevo secretario general, logró obtener a través de los años un poder considerable para este sindicato de tipo profesional-asociativo. En términos económicos contaba con una sede central propia, poseía una mutual y otorgaba créditos a sus afiliados. En términos políticos, la relación con los gobiernos de distinto signo era buena, pudiendo intervenir en las políticas laborales y de personal. Y en términos asociativos, el sindicato presentaba una fuerte cohesión, encontrándose unido bajo la égida de su principal dirigente, con un estilo de liderazgo centralista.

El comienzo de la competencia sindical

Este panorama comenzó a cambiar a partir del año 2000. Un nuevo gobierno, asumido en diciembre de 1999, liderado por Omar Duclós, intentó desde un principio, aunque sin confrontar abiertamente, restar poder a un sindicato por entonces muy fuerte. Esto trajo aparejado confrontaciones entre ambos actores. Sin embargo, el elemento crucial que disparó la transformación de la situación sindical fue la serie de denuncias que a partir de 2001 y 2002 comenzaron a realizarse contra el secretario general del STMA por defraudación a sus afiliados. Resulta que la entidad gremial pedía a sus adherentes que soliciten préstamos a bancos y financieras, cuyos montos eran luego entregados al sindicato, prometiendo este último pagarlos en su lugar. Pero en esos años la deuda fue imposible de asumir y los bancos y financieras comenzaron a embargar parte de los sueldos de los afiliados.

Estos hechos significaron una enorme crisis para el sindicato. El intendente aprovechó ese momento para acelerar su ofensiva política contra la organización, beneficiándose de su pérdida de legitimidad no sólo frente a los trabajadores municipales sino frente a la comunidad. En términos económicos, el STMA quedó en ruinas y hasta fue rematado el edificio de su sede central. En términos asociativos, un conjunto significativo de afiliados y cuadros medios, con la venia y ayuda del intendente, constituyeron un sindicato rival, el Sindicato de Obreros y Empleados Municipales del Partido de Azul (SOEMPA) que comenzó a funcionar en 2004. También aprovechando la situación, la Asociación Trabajadores del Estado (ATE) seccional Azul, que ya representaba trabajadores nacionales y provinciales en la ciudad, comenzó en 2003 a afiliar a personal municipal.



Esto generó un reacomodamiento del mapa sindical. Para señalar sus consecuencias basta decir que el STMA, que en 2002 tenía cerca de 560 afiliados, pasó al poco tiempo a tener cerca de 50. En cambio, el SOEMPA un año después de creado ya tenía 550 adherentes. ATE, ese mismo año 2005, ya contaba con 60 afiliados municipales.

La rivalidad entre sindicatos profesional-asociativos

Este flamante sindicato, el SOEMPA, pasó a ser el sindicato de referencia para el intendente Duclós, que llevaría a cabo tres mandatos como jefe comunal, desde 1999 a 2011. Así, la competencia entre el viejo y el nuevo sindicato tenía un ganador de antemano. El STMA quedó relegado, sobre todo políticamente. Ya no fue recibido por el Departamento Ejecutivo, aprovechando este último –como mencionamos– el descrédito social de su secretario general, a quien además se le retiró por decreto la categoría 1 y un adicional por funciones. Por otro lado, el intendente llegó a acordar con el SOEMPA una cesión de tierras para construir un centro recreativo del sindicato y, según delegados y empleados entrevistados, en esos años el gobierno privilegió los ascensos y recategorizaciones de los afiliados a esta nueva entidad gremial.

Esta situación se mantuvo hasta el final del mandato de Duclós. No obstante, durante el último gobierno del intendente, el STMA comenzó lentamente a recuperar terreno a partir de la ayuda de una de las federaciones provinciales de sindicatos municipales, consiguiendo nuevos afiliados y logrando alquilar un local como sede sindical. A su vez, el SOEMPA fue acumulando disputas internas, dadas, entre otras cosas, por desmanejos económicos, que provocaron divisiones y la salida de afiliados y de cuadros medios.

Sin embargo, el verdadero nuevo giro de reversión de la situación sindical comenzó en 2011, en el marco de las elecciones a intendente. En ese entonces, el candidato por el Frente para la Victoria (FpV), José Inza, decidió aliarse con el STMA que, como dijimos, comenzaba de a poco a retomar el terreno perdido sin ser aun el sindicato mayoritario. Mientras tanto el SOEMPA continuaba aliado a Duclós y a su delfín político.

Finalmente, las elecciones lo dieron por ganador a Inza. El SOEMPA comenzó lentamente a perder poder, a pesar de sus grandes esfuerzos por ser reconocido y por ingresar al intercambio político con el nuevo gobierno. La presión la llevó a cabo a través de extendidos paros con acampe en el veredón municipal y denuncias públicas a funcionarios del nuevo gobierno. Como respuesta, y entre otras



medidas, Inza nunca formalizó la sesión de tierras para el centro recreativo del SOEMPA, y a su vez el sindicato dejó de ser privilegiado en los ámbitos de recategorización y ascensos.

El viejo STMA tomó su lugar. Comenzó a tener injerencia en la política de personal municipal: en los ingresos y en las afiliaciones de los ingresantes, también en el otorgamiento de horas extras. Asimismo, el nuevo gobierno le devolvió a su secretario general la categoría y el adicional por funciones eliminados por el intendente anterior, también cedió a este sindicato tierras municipales, y uno de sus dirigentes fue incluido como candidato por el FpV en las elecciones legislativas locales de 2013. Estas prerrogativas, entre muchas otras, le permitieron al STMA desarrollar en los últimos años, por ejemplo, un proyecto de construcción de un barrio para sus afiliados, cierta preeminencia en el pase a planta permanente para sus adherentes, y en 2016 la firma, en exclusividad, del primer convenio colectivo de trabajo para los municipales de la ciudad, además de la posibilidad de volver a ofrecer créditos personales a sus afiliados con código de descuento. Esto tuvo nuevamente consecuencias a nivel de la afiliación y se revirtió significativamente la tendencia previa, como puede verse en la Tabla 1.

Tabla 1: Cantidad de afiliados por sindicato y total (2010-2017)

Año	STMA	SOEMPA	ATE	TOTAL
2010	299	363	11	673
2011	299	348	98	745
2012	368	376	99	843
2013	460	361	138	959
2014	632	333	134	1099
2015	714	323	205	1242
2016	820	259	193	1272
2017	881	210	202	1293

Fuente: elaboración propia en base a datos otorgados por la Municipalidad de Azul.

La estrategia del sindicato de clase

Como ya mencionamos, ATE comenzó en 2003 a afiliar municipales en la ciudad de Azul. En 2005 y 2006 ya eran 60 los adherentes, pero disminuyó su número de a poco hasta llegar a 11 en el año 2010.



Esta baja tuvo que ver con un proceso de desmanejo económico y administrativo por parte de las autoridades de la seccional Azul, que derivó en dos años de intervención por parte del Consejo Directivo provincial, lo que trajo como consecuencia una merma generalizada de afiliados, no solo municipales, sino también nacionales y provinciales. Sin embargo, esta tendencia empezó a revertirse significativamente a partir de comienzos de 2011. Fue en el marco de las elecciones de listas internas de ese año que, en un contexto competitivo, condujeron a un fuerte proceso afiliatorio, y que tuvo como resultado la asunción de una nueva conducción. Se pasa así de 98 afiliados en 2011 a 202 en 2017, consiguiendo este último año equiparar al SOEMPA, en franco descenso.

Como puede verse en la Tabla 1, ATE, a pesar del número siempre menor de afiliados municipales, consiguió el mayor porcentaje de aumento en esos años. La explicación de esta tendencia no está en las estrategias de intercambio con el Estado empleador, como en el caso de los otros dos sindicatos, sino en el desarrollo de una estrategia asamblearia y de confrontación. En este sentido, ATE no se involucró en la competencia directa con los otros dos sindicatos con el fin de obtener el visto bueno del gobierno, sino que persiguió sus metas de afiliación y organización a partir de la puesta en práctica de acciones directas acompañadas de negociaciones colectivas, y de un hábito de asambleas⁴ con afiliados y trabajadores en general.

A partir de la asunción de la nueva comisión directiva en 2011 –que, como vemos, coincide con el repunte de la afiliación–, ATE encabezó una serie de conflictos significativos en el ámbito municipal –especialmente desde el sector salud– que, en algunas oportunidades, obligaron a los otros dos sindicatos a movilizarse.

Uno de estos conflictos, quizá el más importante del período, fue el que tuvo lugar en diciembre de 2012 en el hospital municipal⁵. Se trató de un conflicto salarial encabezado por ATE que duró 21 días, 17 de ellos con paro. El conflicto fue tan duro que recién se resolvió a partir de la toma del palacio municipal por parte de los trabajadores, votada en asamblea, lo que obligó a las autoridades comunales a firmar un acuerdo. El STMA se vio obligado a participar, presionado por sus bases. El acuerdo salarial tuvo la firma de ATE y del STMA. El SOEMPA se retiró de las reuniones, continuando así con

⁴ Como pudo observarse, en el caso de los otros dos sindicatos las asambleas suelen ser muy esporádicas y meramente informativas.

⁵ ATE, como también el STMA, tiene la mayoría de sus afiliados en este único hospital para mayores de la ciudad. Se trata de un establecimiento de salud referente para varios partidos del centro de la provincia de Buenos Aires. En este sentido, las medidas de fuerza desarrolladas en el nosocomio tienen implicancias directas en la población y en el gobierno administrador. A su vez, el hospital cuenta con un cuarto de los empleados municipales (cerca de 450, de un total de aproximadamente 1800). Todo esto lo hace, en términos de Womack (2007), un espacio estratégico para los sindicatos.



su posición opositora al flamante gobierno que había establecido una alianza exclusiva con el sindicato más antiguo. A modo de represalia, en enero de 2013 –a los pocos días de la toma del palacio municipal– ATE fue excluido de la mesa de calificación y ascensos del personal municipal, bajo el pretexto de que no poseía personería gremial local ni contaba con el número suficiente de afiliados.

En julio y agosto de 2013 se produce un nuevo conflicto salarial y por condiciones de trabajo en el hospital, con asambleas y retención de tareas, también encabezado por ATE. Su secretaria general acusa entonces públicamente al STMA por querer desactivar las medidas de fuerza instando a sus afiliados a que no participen en la asamblea de trabajadores, y en ese marco denuncia la connivencia entre el Ejecutivo y el STMA.

A fines de ese año, y después de firmar el acuerdo salarial para el 2014, ATE decidió nuevamente llevar a cabo un paro y movilización por tiempo indeterminado, con el objetivo ahora de lograr la reincorporación de dos médicos cesanteados. En este marco de movilizaciones encabezadas por ATE, y en articulación con trabajadores privados del rubro textil, a mediados de diciembre los municipales ocuparon el palacio comunal, como en 2012, con el fin de presionar a las autoridades. Esto obligó al Departamento Ejecutivo a reaccionar, y con el propósito de mitigar las demandas otorgó en esos días nueva indumentaria solicitada para el personal del hospital. Sin embargo, la presión sindical no prosperó y al mes siguiente la medida cautelar de no innovar, que habían solicitado los médicos y ATE, fue rechazada por la justicia, la que avaló los despidos.

Los conflictos que involucraron a ATE continuaron a lo largo de los años siguientes y son numerosos. Entre los más significativos debemos mencionar el que tuvo lugar en marzo de 2014 a propósito de un aumento de hasta el 50% en el sueldo de los funcionarios políticos. ATE llamó a una asamblea de personal en el hospital para decidir qué acciones llevar a cabo de cara a este hecho. La diferencia de hasta un 100% con relación al aumento de los trabajadores indignó a este sindicato y al SOEMPA, quienes pidieron la reapertura de paritarias. La respuesta del STMA fue más laxa, solicitando una suma de 500 pesos para los trabajadores en forma de compensación. Finalmente no se reabrió el espacio paritario y se otorgaron dos sumas no remunerativas de 800 pesos por única vez.

Por otro lado, y como podemos ver en la Tabla 1, en 2015 la afiliación a ATE creció considerablemente, también la del STMA, mientras que la del SOEMPA se mantuvo estable. Al respecto, los conflictos que se sucedieron ese año por la falta de pago a término de los sueldos jugaron un papel importante. La municipalidad incumplió reiteradas veces el pago a término, a lo que se sumó



el pago en cuotas. Esto condujo a un paro por tiempo indeterminado con movilización en el veredón municipal llevado a cabo por los tres sindicatos.

Estas organizaciones gremiales actuaron coordinadamente en la mayoría de estas acciones. No obstante, todos los acuerdos realizados en ese marco fueron rubricados únicamente por el Ejecutivo y el STMA. En este sentido, no faltaron las críticas de ATE ni del SOEMPA a lo que entendían como una connivencia entre el STMA y el gobierno.⁶ En este contexto, el Departamento Ejecutivo aprovechó la implementación del nuevo estatuto de los trabajadores municipales para nuevamente excluir a ATE de las reuniones paritarias que comenzaron a llevarse a cabo luego de estos conflictos. El argumento era la falta de representatividad necesaria según un mínimo porcentaje de afiliados que marcaba la nueva ley.

Hoy: ¿competencia o simple pluralidad sindical?

La tendencia general en la afiliación municipal, que vemos en la Tabla 1, continuó en el marco de un nuevo gobierno, encabezado por Hernán Bertellys, quien ganó las elecciones en 2015 representando al FpV, pero que al poco tiempo decidió volcarse a Cambiemos. Este cambio de signo político no implicó ningún sobresalto en el campo sindical municipal. En este caso, y contra la teoría partidista que propone Murillo (2000), no se verifica una colaboración entre sindicatos y partidos políticos a partir de una lealtad previa. La decisión del gobierno de Bertellys fue continuar con la misma situación sindical con la que se encontró: privilegiando al sindicato mayoritario y relegando tanto a ATE como al SOEMPA. Esto no hizo más que reforzar al STMA.

La diferencia en afiliación se hizo tan amplia a partir de 2016 que, en los últimos años, el STMA –prolongando la ofensiva del Ejecutivo– comenzó a plantear públicamente –con el fin de anular a los otros sindicatos– que, según el nuevo estatuto de los trabajadores, ni el SOEMPA ni ATE estarían en condiciones de participar de las negociaciones colectivas. Esto se debe a que a partir de 2017 ambas organizaciones gremiales se encuentran al límite de cumplir con el mínimo de afiliación que exige la norma: poseer un 10% de adherentes sobre el total de empleados municipales.

Esta diferencia de afiliación tan marcada entre los sindicatos debe llevarnos a pensar si de lo que se trata es de una escena de competencia sindical o más bien de una situación de simple pluralidad.



Principalmente lo que comienza a desaparecer es la rivalidad efectiva entre los sindicatos profesional-asociativos; si bien perdura la coexistencia de dos modelos de acción sindical que, con sus diferencias, han atraído al personal municipal y han fortalecido a dos de las entidades gremiales.

En el caso del sindicalismo profesional-asociativo, la debilidad que comienza a tener el SOEMPA, que supo ser mayoritario, anuncia la posibilidad de un retorno de hecho a las condiciones previas a 2003, cuando el STMA era la única organización gremial de este tipo en el sector. Si, como comentamos, en aquel año el gobierno fomentó la competencia sindical al impulsar la creación de una nueva organización, ahora parece que el actual gobierno promueve el retorno al monopolio perdido. En cuanto a ATE, su modelo estratégico –si bien no consigue aumentar rápidamente la afiliación– se instala como una opción para aquellos trabajadores municipales desencantados con el accionar típico de los otros dos sindicatos.

Beneficios organizacionales y competencia sindical

Los sindicatos de tipo profesional-asociativo suelen demandar dos tipos de beneficios. Nos referimos a los beneficios profesionales, aquellos que el sindicato consigue para satisfacción directa de los trabajadores del sector (aumento salarial, mejoramiento de las condiciones de trabajo, etc.), y a los beneficios organizacionales, aquellos que favorecen directamente al sindicato en cuestión (a través de su inclusión en la cogestión del personal, la habilitación de códigos de descuento, la obtención de concesiones, etc.) (Ross, 1948).

Si tomamos en cuenta lo observado en el caso de estudio, podemos sostener que los sindicatos profesional-asociativos del sector público privilegian la consecución de beneficios organizacionales, más que de beneficios profesionales. Esto se debe a que, según su concepción, la forma más efectiva de diferenciarse de los sindicatos rivales, crecer y consolidarse, es reforzándose como organización más que consiguiendo beneficios generales al conjunto de los trabajadores. Esto tiene que ver con el hecho de que la consecución de reivindicaciones profesionales –debido al principio *erga omnes* que rige en Argentina– no alcanza exclusivamente a sus afiliados sino a todo el personal de la rama de actividad, con lo cual los trabajadores no suelen otorgar rédito al sindicato que efectivamente

⁶ ATE también denunció que el Departamento Ejecutivo no otorgó recategorizaciones a sus afiliados, y que sí privilegió a los adherentes al sindicato mayoritario.



consiguió los beneficios. A lo que se suma el hecho de que, a su vez, los otros sindicatos pueden incluirse en el logro.

En cambio, los beneficios organizacionales hacen a la fortaleza del sindicato en sí mismo, tanto en términos económicos como políticos. Esto le permite brindar a sus afiliados, de manera exclusiva, incentivos selectivos, que pueden ir desde asistencia jurídica, ascensos y estabilidad laboral hasta la posibilidad de una vivienda financiada. La prestación de estos servicios suele dinamizar fuertemente la afiliación sindical.

La presión de los sindicatos profesional-asociativos

Ahora bien, los recursos organizacionales obtenidos no son el tipo de beneficio que habitualmente se consigue en las mesas formales de negociación colectiva. Allí se suelen negociar beneficios profesionales para todos los trabajadores. Los beneficios organizacionales suelen obtenerse, como ya señalamos, en reuniones informales, privadas y, muchas veces, con la exclusión de los sindicatos rivales. Este tipo de negociación es conocido en el mundo anglosajón como *horse trade*. El diccionario Merriam-Webster lo define así: “Un acuerdo ingenioso y a menudo secreto hecho por personas poderosas que generalmente están tratando de obtener una ventaja sobre los demás”⁷.

En este marco, la amenaza al consenso social es algo que a menudo intentan generar algunos sindicatos del sector con el objetivo de obtener beneficios organizacionales. Como estos beneficios son importantes para intentar crecer, la generación de conflictos en la administración pública, o mayormente su amenaza, es recurrente. El fin último es forzar al Estado a negociar, ya no como empleador en una negociación colectiva, sino como gobierno en un intercambio político.

Los beneficios organizacionales son acordados entonces mayormente en instancias informales y privadas, lugar privilegiado para el intercambio político, y, en el caso del sector público, tanto para la injerencia del Estado en el proceso de competencia sindical como para la injerencia de los sindicatos en el desarrollo de las políticas laborales y sindicales del Estado. En ocasiones, las negociaciones informales son ratificadas en instancias formales de negociación colectiva. Como observamos, esta maniobra puede ser denunciada por los sindicatos rivales como connivencia o colusión, y pueden recurrir a movilizaciones y a la publicidad del *horse trade* ya sea para intentar poner un límite a esa

⁷ La traducción es nuestra.



práctica (generalmente en el caso de los sindicatos de clase), o para intentar ingresar en el intercambio político (esto en el caso de los sindicatos profesional-asociativos excluidos del intercambio).⁸

La presión de los sindicatos de clase

El crecimiento sindical no sólo se genera a través de brindar mejores incentivos selectivos a los cotizantes propios o a partir de poder influir en la afiliación del personal ingresante, sino también a través de brindar un espacio de acción reivindicativa y de militancia político-gremial para el conjunto de los trabajadores. Esta última es la opción de los sindicatos de clase.

Estos sindicatos, como hemos notado, desestiman la instancia del intercambio político y prefieren escapar al ámbito exclusivamente corporativo, incorporando a la organización dentro de instancias reivindicativas y de acción política más amplias. En este sentido, los objetivos ya no tienen que ver con influir en el ingreso de personal o con fortalecer a la organización en sí misma para brindar beneficios a sus afiliados, sino en posicionarse como un espacio de identificación político ideológico de lucha. Los empleadores, y el Estado empleador en particular, no son vistos como posibles aliados, sino más bien como antagonistas a la hora de la consecución de los objetivos últimos de la clase.

De este modo, el crecimiento del sindicato en términos de adherentes no está ligado a la ayuda del Estado empleador, sino al hecho de lograr comprometer a los trabajadores en un proyecto político más amplio de transformación social, incentivando su participación principalmente en instancias asamblearias. Así, el ritmo de crecimiento afiliatorio suele ser mayor en el caso de los sindicatos profesional-asociativos, quienes, por ejemplo, una vez obtenido cierto manejo del ingreso de personal, tienen la posibilidad de forzar la afiliación al sindicato propio, una acción más dinámica que aquella que involucra el convencimiento al trabajador de la necesidad de afiliación a un colectivo para la lucha por sus derechos.

La presión de estos sindicatos al Estado empleador se produce también a través de la amenaza y la ejecución de medidas de acción directa, pero no con el fin de forzar el intercambio político, sino con el objetivo de obtener principalmente beneficios profesionales para el conjunto de los trabajadores y, en última instancia, de la clase obrera en general. La recurrencia a la movilización como recurso de poder primordial se debe precisamente a su concepción de sindicalismo, que entiende al empleador con

⁸ Según Pawlenko (2006), la competencia sindical protege a los trabajadores de la connivencia entre sindicato y empleador,



objetivos e intereses por principio contradictorios con los de la clase trabajadora, a partir de lo cual la negociación tiene ciertos límites estrictos.

La intervención del Estado en el mapa sindical

Por otro lado, y como adelantamos, la instancia del *horse trade* con los sindicatos profesional-asociativos se transforma comúnmente en un espacio de desarrollo de alianzas de gobernabilidad. Se trata de la otra cara de la moneda. Es en este espacio donde el Estado, a través del gobierno, puede intervenir directamente en el mapa sindical del sector. Las decisiones que aquí se toman dependen de varios factores estructurales y coyunturales. Entre los factores coyunturales, los recursos de poder de cada sindicato y del gobierno resultan fundamentales. También, sin duda, los contextos estructurales del intercambio: sociales, políticos y económicos.

Recordemos que cualquier conflicto abierto en el ámbito público habilita a la comunidad en general a opinar e intervenir en el mismo, lo que puede dañar políticamente al Ejecutivo. En este sentido, el gobierno necesita controlar a la masa del personal estatal y es por lo que suele intervenir en la competencia sindical.

Por lo general el gobierno busca aliarse con el sindicato mayoritario, aquel que puede contener a las bases y que posee más representantes en las instancias de negociación formal, siempre y cuando se trate de una organización dialoguista, como ocurrió en el caso azuleño entre Bertelley y el STMA a partir de 2015. También puede optar por un sindicato en ascenso, como lo hizo Duclós con el SOEMPA a comienzos de los años 2000, si apuesta a su desarrollo a partir de la construcción de una alianza, con el fin de dejar de lado al sindicato mayoritario que, como entonces el STMA, quizá detenta demasiado poder –aunque esta última opción conlleva evidentemente más riesgos–.

Como señalamos, para consolidar a un sindicato es clave que el gobierno le brinde recursos que lo distingan de las otras entidades rivales, permitiéndole otorgar beneficios exclusivos a sus afiliados. Algunas de las acciones gubernamentales que mencionamos para el caso del sindicalismo municipal azuleño, como la apertura para influir en las políticas de personal y en la afiliación de los ingresantes, la aprobación de códigos de descuento y la cesión de propiedades comunales con fines de servicio a

debido al control que ejercerían las organizaciones gremiales rivales, lo que no sucedería en caso de monopolio sindical.



afiliados, son iniciativas clave para permitir el fortalecimiento de un sindicato en particular en detrimento de los demás.

Ahora bien, esta acción del Estado empleador suele conducir a un dilema: si bien el gobierno tiene la necesidad de reforzar a un sindicato aliado para contener los conflictos y evitar daños políticos, a su vez este reforzamiento puede ser utilizado por el sindicato para presionar más fuertemente en el futuro y obtener beneficios más importantes, tal como ocurrió con el STMA durante los últimos años de la debilitada gestión Inza. No obstante, es un riesgo que los gobiernos suelen correr.

Por otro lado, el Poder Ejecutivo, como observamos en el caso estudiado, evita incorporar a los sindicatos de clase en instancias de negociación. Esto se da, en principio, porque para el empleador estas organizaciones suelen dificultar la construcción de consensos, debido a cierta inflexibilidad de sus exigencias. También interviene en esta decisión cierta imposibilidad, por parte de estos sindicatos, de garantizar paz social, principalmente como consecuencia de la pluralidad y la democracia interna que suele existir en su seno. Con lo cual, en contextos de competencia sindical como el del sector público, pueden ser dejados de lado o excluidos como minoría a partir de la alianza con sindicatos afines.

El Estado es entonces también un elemento clave para pensar la competencia sindical en el sector público dado que, si bien como empleador sus decisiones dificultan privilegiar a un sindicato en particular, en cuanto poder político puede brindar ventajas para el desarrollo superior de uno de ellos.

Conclusión

En este trabajo nos centramos en la dimensión política de la competencia sindical en el sector público. Así, señalamos las especificidades de la relación gobierno-sindicatos en este ámbito, rescatando la particularidad que surge del doble rol del Estado (en tanto empleador y poder político) y sus consecuencias en términos de politización de las relaciones laborales. También mostramos la particularidad de la rivalidad sindical en este ámbito y, en ese marco, la incidencia de los sindicatos en las políticas laborales e institucionales del gobierno, así como la incidencia del Estado en las disputas intersindicales con fines políticos.

Podríamos decir que en el ámbito público la acción del Estado es clave para entender los procesos de competencia y de transición en el dominio sindical. Su intervención resulta sustancial para llevar a



cabo ciertos cambios en la situación sindical del sector, así como también para su permanencia y consolidación. Al mismo tiempo, las acciones llevadas a cabo por los sindicatos nos permiten comprender las decisiones tomadas por el Estado empleador. La posibilidad de coexistencia de estrategias sindicales disímiles dentro de un mismo ámbito de representación complejiza y dificulta la toma de decisiones al gobierno.

En este sentido, y considerando el desarrollo del trabajo, creemos que los estudios sobre las relaciones laborales y la vinculación sindicatos-empleador en el sector público argentino deberían tener en cuenta, al menos, las siguientes particularidades: la posibilidad de competencia sindical en este ámbito, la eventual coexistencia de diferentes concepciones de sindicalismo, la especificidad del intercambio político y de la confrontación en el sector, y, principalmente, la intrincada vinculación entre estos aspectos.

Referencias bibliográficas

- Armellino, M. (2015) “Reformas de mercado y reacciones sindicales en Argentina. Una revisión desde la experiencia de los trabajadores públicos”, *Desarrollo Económico*, Vol. 55, N° 216.
- Cremonte, M. (2012) “Pluralidad de personerías gremiales en el sector público de Argentina”, *Red Euro-Latinoamericana de Análisis sobre Trabajo y Sindicalismo*. Recuperado de: <http://www.relats.org/derecho.html>.
- 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)*, Tesis de Maestría, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, mimeo.
- Dithurbide Yanguas, G. (1999) “Problemas en el análisis del conflicto laboral”, en Castillo Mendoza, C. (coord.) *Economía, organización y trabajo*, Ediciones Pirámide, Madrid.
- Etchemendy, S. (2001) “Construir coaliciones reformistas. La política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica”, *Desarrollo Económico*, Vol. 40, N° 160.
- Ferner, A. (1990) *El Estado y las relaciones laborales en la empresa pública. Un estudio comparado de Renfe y British Railways*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

- Murillo, V. (2000) “Del populismo al neoliberalismo. Sindicatos y reformas de mercado en América Latina”, *Desarrollo Económico*, Vol. 40, N° 158.
- Orlansky, D. (1997) “Reforma del Estado, reestructuración laboral y reconversión sindical. Argentina 1989-1995”, *Estudios sociológicos*, Vol. XV, N° 45.
- Pawlenko, K. (2006) “Reevaluating Inter-Union Competition. A Proposal to Resurrect Rival Unionism”, *University of Pennsylvania Journal of Labor and Employment Law*, Vol. 8, N° 3.
- Pizzorno, A. (1991) “Intercambio político e identidad colectiva en el conflicto laboral”, en Crouch, C. y Pizzorno, A. (comps.) *El resurgimiento del conflicto de clases en Europa Occidental a partir de 1968, Vol. II*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Poulantzas, N. (1991) *Estado, poder y socialismo*, Siglo XXI, México.
- Ross, A. (1948) *Trade Union Wage Policy*, University of California Press, Berkeley y Los Angeles.
- Senén González, C. y Haidar, J. (2014) “Movilización de recursos de poder en el resurgimiento del protagonismo sindical en Argentina post 2001”, *Cuadernos del CENDES*, Año 31, N° 87.
- Womack, J. (2007) *Posición estratégica y fuerza obrera*, Fondo de Cultura Económica, México.