

LOS CONFLICTOS LABORALES EN LA ARGENTINA DEL SIGLO XX Y XXI

Un abordaje interdisciplinario de conceptos,
problemas y escalas de análisis

Compiladores

Daniel **Dicósimo**

Marina **Adamini**

2023



Los conflictos laborales en la Argentina del siglo XX y XXI:

un abordaje interdisciplinario de conceptos, problemas y escalas de análisis

Daniel Dicósimo y Marina Adamini (Compiladores)



CEDI
Centro Educativo Digital
Facultad de Ciencias Humanas - UNICEN



Dicósimo, Daniel

Los conflictos laborales en la Argentina del siglo XX y XXI: un abordaje interdisciplinario de conceptos, problemas y escalas de análisis / Daniel Dicósimo; Marina Adamini; compilación de Daniel Dicósimo; Marina Adamini. -1a ed.- Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 2023.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-950-658-594-5

1. Empleo. 2. Conflictos Sociales. 3. Cultura de la Clase Obrera. I. Adamini, Marina. II. Título. CDD 306.360982

2023

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CENTRO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

CENTRO EDUCATIVO DIGITAL

Paraje Arroyo Seco. S/N° | C.P.: B7000 | Tandil | Buenos Aires | Argentina

Tel.:0249-4385759

Email: investigaciones.cedi@fch.unicen.edu.ar

Web: cedi.fch.unicen.edu.ar

1° edición: junio de 2023

Diagramación: Nerina Menchón.

Diseño de tapa: Luisa Demarco.

Ilustración: Antonio Berni, 1934, *Manifestación*, Colección MALBA - Buenos Aires.



Este obra está bajo una licencia de Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 2.5 Argentina (CC BY-NC-SA 2.5 AR)

Índice

Introducción

Marina Adamini..... 7

Los conflictos de los obreros picapedreros y el Departamento del Trabajo de la Provincia de Buenos Aires (Tandil, 1917-1930)

Luciano Barandiaran 9

Procesos de trabajo, disciplinamiento laboral y resistencia obrera en los talleres del Ferrocarril Central Argentino (FCCA) en los años '20

Laura Badaloni.....33

Los militantes sindicales montoneros durante el primer año de la última dictadura cívico - militar. Una aproximación a los casos de Capital Federal, el Gran Buenos Aires y La Plata, Berisso y Ensenada

Daniel Dicósimo.....55

Del conflicto por el standard a la resistencia a la dictadura en la industria del tractor (Gran Rosario, 1965-1981)

Silvia Simonassi y Andrés Carminati 91

“Crisis” del trabajo, conflictos y modalidades estatales de gestión del desempleo en la ciudad de Tandil (2000- 2020)

Florencia Minardo 123

Las múltiples dimensiones de la conflictividad social y laboral en torno a un complejo industrial - portuario 2003-2019. Notas introductorias

Verónica Vogelmann..... 151

Análisis computacional de la conflictividad laboral en Mar del Plata durante el gobierno de Cambiemos (2016-2019)

Agustín Nieto y Guillermina Laitano 177

Conflicto laboral en el Estado, ¿un conflicto político? Particularidades de la relación de trabajo en el sector público

Santiago Duhalde..... 213

El trabajo popular en el mercado laboral actual: acción colectiva y conflictividad

Florencia Marino 229

Sobre los autores 247

Conflicto laboral en el Estado, ¿un conflicto político? Particularidades de la relación de trabajo en el sector público

Santiago Duhalde²³²

Introducción

Históricamente, los estudios sindicales han puesto el foco en las relaciones laborales en la industria del sector privado. De hecho, en el mundo anglosajón destaca el término “industrial relations”. La preocupación principal desde esta perspectiva, tanto en un enfoque funcionalista como en uno institucionalista, era el sostenimiento del orden en la producción, en un contexto de consolidación de la sociedad industrial (desde la segunda posguerra hasta los años 1970). Destaca aquí el punto de vista que señala a la negociación colectiva como el momento cúlmine de la institucionalización del conflicto laboral, y como el mecanismo más adecuado para mitigar los desacuerdos que puedan surgir entre las partes. En este sentido, también se señala la separación que desde entonces comienza a haber entre el conflicto laboral y el conflicto político, otrora entremezclados –según esta perspectiva- por la falta de legislación y de compartimentación de las distintas esferas de lo social.

Desde una perspectiva opuesta, la marxista (con fuerza desde los años 1970), el objeto de estudio eran las relaciones de explotación entre capital y trabajo, personificadas en el empresario industrial y en los sindicatos y otras organizaciones de trabajadores (mayormente obreros manuales). Aquí el foco estaba puesto en el conflicto laboral como expresión de la contradicción entre clases sociales y de la extracción y apropiación de

²³² CONICET / CIEP-UNICEN

plusvalía por parte del capitalista. La relación entre política y trabajo es, al contrario, subrayada con insistencia por la mayoría de las vertientes (salvo las más economicistas). Originalmente, esta perspectiva sobre las relaciones laborales y el sindicalismo era animada por la posibilidad de una revolución socialista en Europa occidental.

De esta manera, el trabajo desarrollado en la administración pública era entendido como una actividad subsidiaria, no sólo porque allí la apropiación de plusvalía no es la aspiración del empleador (sí parcialmente en las empresas estatales) y, por lo tanto, no era el lugar donde observar la explotación de clase, sino también porque hasta los años 1960 el personal del Estado era significativamente pequeño en el conjunto de la población activa, y los conflictos del sector eran reducidos.

Luego, con la consolidación del Estado de bienestar (y los modelos semejantes alrededor del mundo) comenzó el crecimiento del sector público en la mayoría de países, la complejización de sus tareas, la “laboralización” de la relación de empleo y, también, el aumento considerable de los conflictos laborales en el seno del Estado. Sin embargo, este crecimiento del sector –y el progresivo (aunque siempre secundario) interés académico en sus relaciones laborales– no significó un desarrollo total de las formas de trabajo hacia el modelo de la empresa privada. El sector público presenta ciertas características que generan allí un desarrollo particular de las relaciones de empleo y de los conflictos.

El desarrollo de la relación laboral en el seno del Estado

Hasta los años 1960 el empleo en el sector público era reducido y, como consecuencia, los empleados estatales eran una minoría. Éstos poseían algunos beneficios y algunos perjuicios en comparación con los trabajadores del sector privado. Por ejemplo, el personal del Estado fue de los primeros en adquirir algunos derechos como la jubilación, las vacaciones pagas, las licencias pagas, etc. Por el contrario, fue el sector que vio más obstaculizada su sindicalización, el desarrollo de acciones directas y la negociación colectiva (en el marco de un empleo originalmente concebido como de servicio a la nación y al bien común y, por lo tanto, necesariamente ajeno a los vaivenes e intereses de la política) (Armellino, 2014).

El aumento exponencial de empleados públicos en occidente a partir de los años 1960 y la lenta “laboralización” del empleo en el sector una década después, condujeron tanto a una relativa pauperización de las condiciones de trabajo como a una paulatina adquisición de los derechos colectivos que como trabajadores se les venía retaceando. Así, lograron consolidarse grandes sindicatos, muchos de ellos combativos, que de a poco comenzaron a poner en jaque a los gobiernos de turno en varias áreas consideradas esenciales para el desenvolvimiento social (como salud, educación, seguridad, etc.).

Luego, este empoderamiento de los trabajadores estatales –que comenzaba a molestar a los funcionarios–, sumado a la hegemonía del pensamiento neoliberal desde fines de la década de 1970, condujeron a la difusión de un enfoque sobre el empleo público que pretendía trasladar los principios de las relaciones laborales del sector privado al trabajo dentro del Estado. El objetivo manifiesto de este planteamiento era hacer más eficiente a la administración pública, mientras que los objetivos implícitos eran reducir el déficit fiscal y doblegar el poder de los sindicatos del sector. En el mundo anglosajón este enfoque se denominó *New Public Management* (Ferner, 1994).

Si bien desde los años 1980 hubo intentos varios, en distintos países (europeos y americanos), por aplicar en el Estado la forma de gestión de las relaciones laborales del sector privado, la realidad es que las características estructurales del trabajo estatal no pudieron ser socavadas. En los hechos, el *New Public Management*, tan difundido e implementado en numerosas administraciones, no fue más allá de una reducción del gasto fiscal y de una merma en los servicios públicos. Veamos lo que afirman dos comentaristas sobre la experiencia británica y las particularidades del empleo en el Estado:

El gobierno de Thatcher ha decidido, por razones políticas, intentar aplicar un “modelo de mercado” a los servicios públicos. Sin embargo, argumentaríamos que el Estado como empleador tiene características únicas que le impiden comportarse totalmente de acuerdo con un modelo de sector privado. Esto se debe en gran medida a las diferencias entre las fuentes de ingresos del Estado y las de los empleadores del sector privado. Estos últimos obtienen sus ingresos principalmente de las ganancias y generalmente dependen de mantener una posición competitiva en el mercado para poder sobrevivir. El Estado, por el contrario, obtiene sus ingresos predominantemente de los impuestos y, por lo tanto, no está realmente sujeto a las restricciones del mercado. En cambio, las limitaciones son en gran medida políticas y macroeconómicas. Esto se evidencia claramente en la provisión de servicios públicos. El gobierno,

no el “mercado”, decide cuántos trabajadores se requieren para ejecutar un servicio adecuadamente y el nivel al que se les debe pagar. Tanto la “adecuación” de un servicio como la “viabilidad” en este contexto son juicios políticos, no “dirigidos por el mercado”. Aún más importante, en el contexto de las relaciones industriales el gobierno puede pasar por encima de las consideraciones comerciales a favor de los objetivos políticos. Por un lado, esto puede permitir que los gobiernos traten a sus empleados de manera particularmente favorable, por ejemplo, otorgando aumentos salariales por encima de la “tasa vigente” o garantizando la seguridad laboral. Por otro lado, pueden negarse a hacer concesiones y resistir campañas prolongadas de acción industrial a pesar del costo. Por ejemplo, el Gobierno gastó unos 7,2 millones de libras esterlinas en asistencia militar durante la disputa de 1989-1990 con el personal de ambulancias. En la huelga del servicio civil de 1981, la cantidad de ingresos perdidos resultante de la negativa de los funcionarios de Hacienda a recaudar impuestos superó con creces el costo de la reclamación de los sindicatos. Pocos empresarios privados podían permitirse tomar decisiones tácticas de este tipo. Así, a pesar de la retórica del “valor por dinero”, “eficiencia” y “disciplina de mercado”, el Estado como empleador sigue funcionando de manera diferente a sus contrapartes del sector privado (Fredman y Morris, 1990: 152-153)²³³.

Esta cita *in extenso* nos muestra las particularidades de las relaciones laborales en el sector público, y no sólo sirve para el contexto anglosajón sino también para la gran mayoría de países. Es que si bien existieron intentos de asemejar el empleo en el Estado a aquel del sector privado, ya sea a través de la obtención de derechos laborales o por la gestión eficiente y comercial del sector público, la vida laboral presenta aquí varias singularidades. Veamos algunas de ellas, haciendo especial hincapié en la realidad argentina.

Particularidades de la vida laboral en el sector público argentino

El sector público presenta la singularidad de que el empleador, o sea el Estado, es a su vez el principal tenedor de poder político formal. Y también es, en muchos casos, el árbitro de las relaciones laborales (como sucede en Argentina), ya que se encarga de interceder en las diferencias que puedan existir entre empleador y trabajadores. Por sus entrañas se cuelean multiplicidad de intereses y pugnas entre grupos. Y los empleados estata-

²³³ Texto traducido del inglés al castellano por Santiago Duhalde.

les, de manera individual y colectiva, están atravesados por estos vaivenes. En la mayoría de países el Estado se encuentra dirigido por gobiernos de turno que orientan las políticas estatales en distintas direcciones. Los empleados comúnmente ejecutan esas acciones y servicios públicos, con mayor o menor reticencia según su propia inclinación política (Diana Menéndez, 2007).

El Estado, por este triple papel simultáneo, es formalmente quien negocia como empleador en las mesas paritarias del sector público, pero también es quien promueve la sanción de leyes laborales y administrativas que afectan al personal estatal. A su vez, como dijimos, en Argentina hace las veces de árbitro de las relaciones laborales a través del Ministerio de Trabajo. Los empleados públicos y sus sindicatos conocen bien estos intrincados roles y suelen desarrollar estrategias acordes al cariz político que toman las relaciones laborales en el sector.

Por un lado, pueden intentar el desarrollo de negociaciones informales, que suponen acuerdos políticos, donde el intercambio suele ser de beneficios profesionales (para los trabajadores) y/u organizacionales (para el aparato sindical) a cambio de apoyo o abstención con respecto al desarrollo de determinadas acciones estatales. Por otro lado, los trabajadores y sindicatos también pueden acudir a la amenaza y ejecución de conflictos abiertos, sabedores de la implicancia política que éstos tienen, ya no para el Estado en tanto empleador sino para el gobierno a la cabeza del Estado (Duhalde, 2019).

Con esto último nos referimos específicamente a la afectación política de las acciones laborales conflictivas en el sector público. Allí, todo conflicto laboral puede suponer un costo político para el gobierno. La interrupción de la administración y los servicios públicos afecta al conjunto de la población, la que suele reclamar y presionar a los funcionarios como responsables, en última instancia, de esas prestaciones (Dithurbide Yanguas, 1999). Así, las acciones tomadas por los sindicatos del sector contra el Estado empleador necesariamente interpelan a los poderes políticos públicos (Diana Menéndez, 2007; Alarcón, 2020). Esto comúnmente no sucede en el sector privado, donde los conflictos suelen tener lugar entre sindicatos y cámaras empresarias. Y si bien en ocasiones puede haber cierta influencia por parte del Estado en tanto árbitro al intentar resolver las disputas privadas, no se juega allí inevitablemente la reputación del gobierno de turno.

Otra particularidad clave del trabajo en el sector público es que el objetivo del Estado en tanto empleador no es la obtención de plusvalía o

la acumulación de beneficios económicos, como sucede en las empresas del sector privado (y, en parte, en compañías estatales)²³⁴, sino que su objetivo principal tiene que ver con la administración de lo público y la prestación de servicios básicos. En este sentido, la lógica primordial que rige la acción del Estado empleador es de orden social y política más que de mercado, condicionada sí por el contexto macroeconómico general.

Finalmente, en Argentina destaca la virtual pluralidad de personerías gremiales coexistentes en el sector público (Cremonte, 2012). Esto difiere de lo que sucede en el ámbito privado, donde predomina ampliamente el modelo de unicidad promocionada, y si bien allí es posible la coexistencia de sindicatos sólo uno de ellos adquiere la prerrogativa para firmar acuerdos colectivos homologables. En cambio, en el seno del Estado existe igualdad formal entre las organizaciones gremiales, lo que conduce en varias oportunidades a efectivas rivalidades sindicales. Estas disputas intragremiales son clave para entender el desenvolvimiento de las negociaciones y los conflictos en el sector público (Duhalde, 2021). Como veremos más adelante, la existencia de alianzas y acuerdos entre el gobierno y uno o varios sindicatos, el aislamiento al que se puede someter a una entidad gremial, la mayor o menor representatividad de ésta, entre otras cuestiones, condicionan las estrategias de los actores involucrados.

El conflicto laboral

El conflicto laboral ha sido interpretado de varias maneras, pero esquemáticamente podemos sintetizarlas en dos. Por un lado, una perspectiva armnicista, que entiende que el conflicto en el trabajo es una suerte de anomalía, disfunción o consecuencia de una falta de comunicación y reglamentación, y que se centra principalmente en lo que sucede en el espacio de trabajo. Aquí podríamos incluir principalmente a la visión funcionalista, a la pluralista y a la institucionalista. Por otro lado, nos encontramos con una perspectiva conflictivista, que destaca la inevitabilidad de los conflictos laborales, y señala sus fuentes por fuera del espacio de tra-

²³⁴ Las empresas propiedad del Estado tienen objetivos económicos en el marco del libre mercado. No obstante, se encuentran permanentemente en tensión con los objetivos políticos de los gobiernos de turno, que intentan influir en el desempeño de las empresas, teniendo como argumento el bienestar general o la accesibilidad (Ferner, 1990).

bajo, ya sean éstas las relaciones de explotación económica preexistentes o las relaciones de dominación preexistentes. Aquí podemos mencionar al marxismo y a ciertas posiciones weberiano-marxistas.

En este trabajo vamos a seguir la propuesta teórica de Paul K. Edwards (1990) sobre el conflicto laboral, que se apoya en una perspectiva weberiano-marxista pero que pone el acento en el centro de trabajo a la hora del análisis. Este enfoque, que el autor denomina “materialista”, permite pensar el conflicto de manera situada, sin determinismos ontológicos, y destacando la conjunción permanente que suele haber entre conflicto y cooperación. A su vez, y lo más importante aquí, esta perspectiva nos brinda herramientas para entender y encarar el análisis del conflicto laboral en el seno del Estado, como ya veremos.

Por un lado, Edwards retoma la escala de análisis de la perspectiva armnicista, destacando el examen de las situaciones tal como se configuran en determinado momento, sin explicaciones esencialistas. Pero critica su visión parcial, puesta en la solución de los conflictos más que en su elucidación. Por otro lado, de la perspectiva conflictivista el autor destaca precisamente la indagación del conflicto en sí, pero critica su análisis metafísico, ya que –según él– el conflicto aparecería como una emanación necesaria de la forma constitutiva de la sociedad, sin indagar mayormente en el desarrollo concreto y en la explicación situada del mismo (Edwards, 1990; Edwards y Scullion, 1987).

Para avanzar más allá de estas perspectivas, el autor propone pensar el conflicto laboral en tres niveles distintos, entendidos como grados que se implican pero no de manera necesaria (Edwards, 1990). Veamos cada uno de ellos.

En el primer nivel nos encontramos con lo que Edwards denomina el “antagonismo estructurado”. Éste no tiene que ver con la relación de explotación económica a partir de la apropiación de plusvalía por parte de la clase social poseedora de los medios de producción, sino que comprende las relaciones de dominación entre productores/subordinados y jefes/directivos existentes en la mayoría de las relaciones laborales. El autor señala: “Modos explotadores son aquellos en los que los productores están subordinados a otros dentro del proceso de producción. La base del antagonismo estructurado entre superiores y subordinados es, por tanto, la existencia de relaciones de dominio” (Edwards, 1990: 50).

Esta visión, deudora de la perspectiva weberiana, critica los presupuestos marxistas que entienden a la relación de explotación económica del capital sobre el trabajo como el factor de explicación clave de los con-

flictos laborales. Se evita así poner el acento en el conflicto de intereses estructurales entre capital y trabajo, y se trata de situar el problema a nivel de las relaciones de dominio entre las partes en un espacio y momento determinado. Se entiende que todo trabajo implica una relación de dominación (aunque también relaciones de cooperación), y que ésta se desarrolla de distintas maneras conforme la reglamentación vigente, la cultura laboral y el poder de los distintos grupos involucrados.

En el segundo nivel de análisis, que podríamos señalar como menos abstracto, nos encontramos con el conflicto que se desarrolla en torno a la organización de la producción. Aquí los grupos subordinados y directivos aplican una serie de estrategias que intentan forzar las formas y tareas laborales para beneficio propio, lo que conduce muchas veces al conflicto aunque también a la colaboración. La capacidad de control de los jefes sobre el proceso suele ser superior a la de los trabajadores y sindicatos (aunque esto debe analizarse empíricamente). En definitiva, se generan instancias complementarias de conflicto y cooperación entre empleados y empleadores en el marco de la definición y redefinición de la manera en que se va a utilizar la fuerza de trabajo y el resultado que se espera.

Finalmente, en el tercer nivel nos encontramos con la instancia concreta del conflicto *per se*, constituido en un momento y lugar preciso bajo distintas formas (huelga, sabotaje, ausentismo, etc.). Este último nivel corresponde al conflicto observable.

Conflictos laborales en el sector público

Relación de dominación

El empleado estatal no es propietario de los medios de administración, y tiene que vender su fuerza de trabajo para poder vivir. Pero, siguiendo el razonamiento de Edwards (1990), los conflictos no sobrevienen necesariamente de esa posesión/desposesión de los medios de administración y de una consecuente apropiación de plusvalía (que en el sector público no existe), sino del hecho de que en esa venta/contrato queda subordinado a la autoridad de un jefe (en última instancia, del Estado). He aquí la importancia de este enfoque para pensar el conflicto laboral en el ámbito público.

Entendemos que el Estado es una institución dirigida por clases o grupos sociales (diversos) y que de ninguna manera es imparcial en sus decisiones y acciones. No obstante, sin importar la posición política del gobierno de turno, al emplear personal para llevar a cabo sus tareas necesariamente genera un vínculo de subordinación, donde el funcionario político o dirigente de determinada repartición (representante del Estado) intenta determinar los objetivos, las condiciones y la organización del trabajo (condicionada comprensiblemente por la legislación, la costumbre y la fortaleza relativa de los actores involucrados).

Esa venta de la fuerza de trabajo implica ingresar en una relación de dominación. La relación de dominación se da entre el Estado y el empleado. Ciertamente, el vínculo de ese individuo con el Estado preexiste –ya que el empleado también es contribuyente, usuario de servicios públicos, etc.–, pero esa forma particular de subordinación, en el trabajo, surge a partir del contrato de empleo. De todas maneras, esto no quiere decir que el trabajador no pueda incidir en ciertos aspectos de la organización de la producción/administración, individual o colectivamente (a través de un sindicato, por ejemplo).

Control sobre la organización del trabajo y estrategias de los actores

Stephen Hill ya había señalado, antes que Edwards, que el conflicto laboral no se genera únicamente por la distribución de la plusvalía, sino que también surge del mismo desarrollo del proceso de producción (o de administración, podríamos decir nosotros) (Hill, 1981). En el sector público, la determinación de la forma de organización del trabajo (reglas, horarios, remuneración, procedimientos, división de tareas, etc.) es la que comúnmente conduce a conflictos entre los empleados y los funcionarios estatales. Esta disputa por el proceso de trabajo depende mucho de las particularidades de cada país y de su legislación, pero también de la cultura laboral y del poder que puedan ejercer los empleados (individual o colectivamente) para tratar de dar forma a ese proceso. En este nivel aparece con claridad la organización colectiva de los trabajadores como un actor de fuerte incidencia en la relación laboral del sector.

En el seno del Estado, como se mencionó más arriba, la forma de organización del trabajo está guiada principalmente por intereses sociales y políticos, que orientan el desarrollo de las acciones estatales y de los ser-

vicios públicos (no por razones de mercado). Teniendo en cuenta esto, la particularidad del conflicto laboral en el sector público se hace visible en las estrategias que toman los actores involucrados. Es que tanto el Estado empleador como los trabajadores conocen las implicancias políticas de sus acciones y actúan en consecuencia. Veamos algunos modos de encarar allí las relaciones laborales.

Los sindicatos suelen desarrollar una estrategia de doble acción complementaria. Por un lado, intentan conseguir el favor de los funcionarios de turno para obtener beneficios laborales (mayor remuneración, descansos, mejoras contractuales, etc.) y organizacionales (para el sindicato en sí), comúnmente a través de negociaciones informales. A cambio, suelen comprometerse con apoyos u omisiones a la implementación de políticas públicas o reformas en la prestación de servicios. Una oposición desde dentro, por parte de los trabajadores, a las políticas públicas puede significar un obstáculo significativo para su implementación, y dar la imagen a la población de cierta debilidad política del Ejecutivo.

Por otro lado, y de forma adicional, si estas negociaciones no avanzan, los sindicatos pueden amenazar con (o llevar a cabo) acciones directas de cara al Estado empleador (huelgas, paros, cortes de calles, etc.), lo que generalmente implica –como ya mencionamos– un costo político para el gobierno de turno, ya que este tipo de acciones involucran necesariamente a la población (y a la oposición) en el conflicto, que se ve habilitada a opinar e influir en la contienda. Habitualmente los funcionarios intentan evitar este salto de los conflictos laborales al terreno político.

Con respecto a las estrategias del Estado patrón para el control de la organización laboral, éste tendrá particularmente en cuenta la cantidad de sindicatos representantes de sus trabajadores, y en oportunidades intentará generar disputas intragremiales. En este contexto, el empleador suele desarrollar alianzas con el sindicato mayoritario (que comúnmente es el más poderoso) al mismo tiempo que intenta apartar a las otras entidades gremiales de las negociaciones. También, aunque en menor medida, el Estado empleador puede apostar a aliarse con un sindicato minoritario pero con más afinidad (política, institucional). El objetivo suele ser desplazar a la organización mayoritaria si ha obtenido un poder tal que puede dificultar las acciones de gobierno, ya sea por su alta capacidad conflictiva o por un exceso de demandas laborales y organizacionales.

De todas maneras, no toda relación entre los funcionarios políticos y sus empleados y sindicatos son de conflicto, sino que, como señala Edwards, simultáneamente se logran acuerdos formales y tácitos de coope-

ración, que permiten en última instancia sostener la acción del Estado y su presencia misma a través del tiempo.

Comportamiento concreto de los actores

Si bien tomamos como marco conceptual el desarrollo de Edwards (1990) y de Edwards y Scullion (1987), en los análisis empíricos no nos centramos únicamente en lo sucedido dentro del espacio laboral, sino que también tenemos en cuenta a actores y situaciones que se hallan por fuera del lugar de trabajo y que conforman el contexto político y económico de los sindicatos y del gobierno de turno, y que influyen en la relación laboral. Se trata de importantes factores explicativos de las dinámicas analizadas. A su vez, en los estudios nos limitamos a las acciones colectivas –y no individuales– de los trabajadores, de acceso más directo.

Recurriremos ahora a algunos ejemplos de conflicto laboral concreto en el ámbito público, que tuvieron lugar en la municipalidad de la ciudad de Azul (provincia de Buenos Aires) entre los años 2011 y 2015 –años particularmente belicosos– y que involucraron principalmente al Poder Ejecutivo comunal y a los tres sindicatos del sector (Duhalde, 2019 y 2021).

En el año 2011 asume un gobierno peronista en Azul, después de 12 años de administración radical. Esto condujo a una reconfiguración del mapa laboral y sindical municipal. El nuevo Ejecutivo acordó una alianza en exclusiva con el Sindicato de Trabajadores Municipales de Azul (STMA), sindicato histórico que, luego de una caída de afiliados significativa, venía recuperándose de manera sostenida. Del otro lado quedaba el Sindicato de Obreros y Empleados Municipales del Partido de Azul (SOEMPA) –aliado al partido de oposición– y, por fuera de estas configuraciones, la Seccional Azul de la Asociación Trabajadores del Estado (ATE).

A los pocos días de asumir el nuevo intendente se desata un conflicto, principalmente salarial, en el marco de las negociaciones paritarias para el año 2012. Un grupo significativo de trabajadores, guiados por el SOEMPA (para entonces la entidad gremial mayoritaria), pretendía un aumento del 30%. El sindicato a su vez aprovechó esta demanda para intentar forzar su incorporación a la flamante coalición de gobierno. Con estos motivos, a comienzos de 2012 se llevó a cabo un acampe en el veredón municipal –en principio por tiempo indeterminado–, que duró diez días. En el marco de una crisis financiera municipal sin precedentes, el jefe comunal no cedió frente a estas acciones y el conflicto se prolongó durante tres semanas. Finalmente, el STMA –el sindicato aliado al nuevo gobier-

no- fue el que terminó firmando un acuerdo paritario por un porcentaje menor, y la medida de fuerza se levantó en el marco de un claro desgaste, tanto para el SOEMPA como para el Departamento Ejecutivo.

Este proceso tenía claramente los elementos propios de un conflicto laboral, principalmente por cuestiones remunerativas, pero rápidamente tomó el cariz de un conflicto político, ya que el SOEMPA también buscaba posicionarse como una organización poderosa con el afán de ser incorporado a la alianza gobernante. El desenlace involucró a otro sindicato, rival, que apoyó explícitamente al gobierno y -con sus maniobras- condujo a la merma paulatina de las acciones directas.

Por otro lado, a fines de 2012, un conjunto de empleados del hospital municipal se autoconvocaron para exigir aumento salarial y ascensos y recategorizaciones postergadas, e iniciaron una huelga por tiempo indeterminado. ATE y SOEMPA comenzaron a representarlos. El STMA se mantuvo al margen. El gobierno no quería ceder a las demandas, por considerarlas excesivas. Paralelamente, el SOEMPA denunciaba al Ejecutivo por maltrato laboral a empleados y ATE criticaba la connivencia entre el intendente y el STMA. Este último aprovechó la situación de debilidad del Ejecutivo para pedirle algunos beneficios a cambio de apoyo directo. Finalmente llegaron a un acuerdo entre todas las partes, donde el gobierno cedió de manera significativa luego de la presión de varios sectores de la comunidad y la espectacular toma del palacio municipal por parte de los trabajadores.

Nuevamente un conflicto laboral conduce a una disputa política. El resultado es un Departamento Ejecutivo que pierde credibilidad frente a la población, y una entidad gremial (el STMA) que logra obtener beneficios organizacionales y que pronto devendrá sindicato mayoritario. Como vemos, la rivalidad sindical y los acuerdos políticos con el jefe comunal resultan clave para el desarrollo y el desenlace de los conflictos laborales municipales.

Finalmente, en 2015 se sucedieron una serie de conflictos por el pago retrasado de los sueldos en repetidas ocasiones. Esto originó paros y movilizaciones de ATE y SOEMPA, a las que luego se sumó el STMA. El Ejecutivo quedó solo en la contienda, y casi sin apoyos externos (incluso había perdido a los concejales del partido). La condición financiera de la municipalidad continuaba siendo crítica. Nuevamente el conflicto era laboral y político. La situación de pago se terminó resolviendo a partir de aportes de la provincia de Buenos Aires, pero las demandas laborales irresueltas a lo largo del tiempo, sumado a varios desencuentros personales, llevaron

a una ruptura de las relaciones políticas entre el gobierno y el STMA. Sin apoyos, ese año el intendente perdió la interna del Frente para la Victoria.

En estos ejemplos vemos que el carácter público del empleador, la rivalidad sindical y las alianzas que se tejen (también las exclusiones que se producen), generan un entramado político dentro del cual se desenvuelve el conflicto laboral. Estas disputas se expresan mayormente en forma de declaraciones públicas de los trabajadores y sindicatos, y la realización de paros y movilizaciones. En los casos que vimos se trató de conflictos duros, tanto por su prolongación en el tiempo como por las acciones llevadas a cabo. A diferencia del sector privado, en la mayoría de las situaciones la incidencia política de la acción laboral es inevitable.

Conclusiones

Como señalamos anteriormente, los sindicatos del sector público –en un contexto de rivalidad– generalmente persiguen la negociación política con el Estado empleador (en definitiva, con el gobierno). Su principal objetivo es conseguir beneficios organizacionales, o sea, para el sindicato como organización, con el fin de diferenciarse del resto de entidades gremiales y obtener más poder y afiliación. En ese afán procuran negociar, mayormente de manera informal, con los funcionarios de turno. Pero si el gobierno es reticente al diálogo, la amenaza de conflicto laboral abierto está inmediatamente presente, sabedores los sindicatos de que un conflicto a nivel de la administración o de la prestación de los servicios públicos puede generar un daño político al gobierno.

Para evitar este peligro, el Estado puede desarrollar un intercambio político con uno o algunos sindicatos, excluyendo a otros; o puede optar por incluir a todos en las negociaciones colectivas formales en el marco de mesas paritarias. Esta segunda opción no suele ser la esperada por los sindicatos más poderosos, quienes estiman que lo conseguido allí no puede sino ser transmitido como logro de todos los sindicatos, ya que en tal ocasión se obtienen comúnmente beneficios profesionales para todos los trabajadores (*erga omnes*), estén afiliados a un sindicato, a otro, o a ninguno.

El rol público del empleador y la rivalidad sindical existente en este ámbito generan una serie cambiante de alianzas, pactos, rupturas y exclusiones. Y es en este tipo de dinámicas donde vemos el vínculo íntimo entre la política y el empleo en el sector público. Estas circunstancias determinan la forma en que los trabajadores y sindicatos van a intentar

pasar del nivel exclusivamente laboral al político, para obtener beneficios por esa vía, mientras que el Estado intentará evitar ese pasaje que lo condiciona forzosamente en su acción. Estas tendencias pueden verse controladas si el gobierno tiene un poder considerable y una alianza e intercambio político perdurable con el sindicato mayoritario. Los sindicatos más débiles apostarán por las negociaciones colectivas formales o por llevar los conflictos laborales al terreno político con el fin de forzar al gobierno a negociar.

En definitiva, el Estado empleador aparece así como una suerte de anormalidad en el marco de las relaciones laborales. Es el mayor tenedor político formal, es también el árbitro de las relaciones de trabajo, pero para su acción necesita precisamente de empleados que lleven a cabo las tareas de administración y de servicios públicos. En este sentido, los años han conducido desde una fuerte diferenciación entre el trabajo del sector privado y el de los “servidores públicos”, hasta una lenta pero persistente “laboralización” de la relación de empleo público, asumiendo cada vez más protagonismo el derecho laboral y agiornándose el derecho administrativo. El conflicto laboral y político generado por la acción de los trabajadores y de los sindicatos del sector ha sido clave para este avance, en Argentina y en el mundo.

Referencias bibliográficas

- Alarcón, Natalia D. (2020) “Conflictividad social y servicios públicos. El caso de la huelga de 1928 de los obreros de la Compañía General de Tranvías Eléctricos de Rosario (Argentina)”, *Revista Izquierdas*, N° 49.
- Armelino, Martín (2014) “La trayectoria de las instituciones laborales en el sector público argentino: el caso de los empleados de la administración nacional (1943-1992)”, *Estudios del Trabajo*, N° 47.
- Cremonte, Matías (2012) “Pluralidad de personerías gremiales en el sector público de Argentina”, *Red Euro-Latinoamericana de Análisis sobre Trabajo y Sindicalismo (RELATS)*. En línea: <http://www.relats.org/documentos/DERECHOcremonte2.pdf>
- Diana Menéndez, Nicolás (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, Graciana (1999) “Problemas en el análisis del conflicto laboral”, en Carlos Castillo Mendoza (coord.), *Economía, organización y trabajo. Un enfoque sociológico*, Madrid, Ediciones Pirámide.
- Duhalde, Santiago (2019) “Beneficios profesionales y demandas organizacionales en la relación Estado-sindicatos del sector público”, *Revista Temas y Debates*, Año 23, N° 37.
- Duhalde, Santiago (2021) “Organizaciones gremiales del sector público y Estado empleador. Estrategias de intercambio político y confrontación en un contexto de competencia sindical”, *Trabajo y Sociedad*, Vol. XXII, N° 37.
- Edwards, Paul K. (1990) *El conflicto en el trabajo. Un análisis materialista de las relaciones laborales en la empresa*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Edwards, Paul K. y Scullion, Hugh (1987) *La organización social del conflicto laboral. Control y resistencia en la fábrica*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Ferner, Anthony (1990) *El Estado y las relaciones laborales en la empresa pública. Un estudio comparado de RENFE y British Railways*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Ferner, Anthony (1994) “The State as Employer”, en Richard Hyman y Anthony Ferner (eds.), *New Frontiers in European Industrial Relations*, Oxford, Blackwell Publishers.
- Fredman, Sandra y Morris, Gillian (1990) “The State as Employer: Is it Unique?”, *Industrial Law Journal*, Vol. 19, N° 3.
- Hill, Stephen (1981) *Competition and Control at Work. The New Industrial Sociology*, Cambridge, MIT Press.