

The institutional power of state unions. Analytical contributions from the cases of public health and education in Neuquén and Buenos Aires (2005-2016)

 **Belén Morris**
Conicet, Argentina
belen.morris@gmail.com

 **Anabel Angélica Beliera**
Conicet, Argentina
anabeliera@gmail.com

De Prácticas y Discursos. Cuadernos de Ciencias
Sociales

vol. 14, núm. 23, 2025

Universidad Nacional del Nordeste, Argentina

ISSN-E: 2250-6942

Periodicidad: Semestral

depracticasydiscursos.ces@unne.edu.ar

Recepción: 24 octubre 2024

Aprobación: 19 febrero 2025

DOI: <https://doi.org/10.30972/dpd.14238170>

URL: <https://portal.amelica.org/ameli/journal/476/4765253003/>

Resumen: En este artículo revisaremos la importancia del poder institucional como una de las dimensiones del poder sindical de los trabajadores estatales, a partir de la reflexión sobre los sectores públicos de salud y educación de Neuquén y Buenos Aires durante la posconvertibilidad. Mientras en el caso de trabajadores y organizaciones del sector privado, el análisis del poder institucional ocupa un lugar subsidiario, en las organizaciones sindicales del sector público este se vuelve central. Debe tomarse en cuenta que, en este caso, los trabajadores integran ellos mismos las estructuras del Estado que es, a su vez, el encargado de regular las condiciones de trabajo y dirimir los conflictos sindicales. A partir de la reflexión sobre tres eventos registrados en el trabajo de campo de nuestras investigaciones, sugerimos algunos indicadores que permiten complejizar el estudio del poder institucional de los organizaciones sindicales estatales: el análisis de las disputas por la obtención de la personería gremial, el desenlace de crisis políticas provinciales a partir de un conflicto sindical dentro de Estado, la participación sindical en los procesos institucionales de definición de políticas públicas.

Palabras clave: trabajadores de la salud pública, trabajadores de la educación pública, organizaciones sindicales, poder institucional.

Abstract: In this article we consider the importance of institutional power as one of the dimensions of union power of state workers, based on an analysis of the public health and education sectors in Neuquén and Buenos Aires during the post-convertibility period. While in the case of private sector workers and organizations the analysis of institutional power occupies a subsidiary place, in public sector union organizations it becomes central. It should be taken into account that this the workers themselves are part of the structures of the State, which is responsible for regulating working conditions and settling union conflicts. Based on the

reflection on three events registered in our field work, we suggest some indicators that allow for a more complex analysis of the institutional power of state union organizations: the analysis of the disputes to obtain the *personería gremial*, the outcome of provincial political crises resulting from a union conflict within the State, and union participation in the institutional processes of public policy definition.

Keywords: public health workers, public education workers, trade union organizations, institutional power.

Introducción

En este artículo revisaremos la importancia del poder institucional como una de las dimensiones del poder sindical de los trabajadores estatales, a partir de la reflexión sobre los sectores de salud y de educación de Neuquén y Buenos Aires en la posconvertibilidad. La necesidad de reflexionar sobre este actor se debe a que, en su mayoría, las investigaciones sobre el poder de las organizaciones sindicales se han centrado en el análisis del sector privado y, específicamente, de la industria. Argumentamos que, mientras en el caso de trabajadores y organizaciones del sector privado el análisis del poder institucional ocupa un lugar subsidiario, en el caso de las organizaciones sindicales del sector público este se vuelve central y es por ello que nos proponemos afinar y profundizar la mirada sobre esa dimensión.

Tributario de los conceptos de poder estructural y poder asociativo, acuñados por Erik Olin Wright (2000) y por Beverly Silver (2003), respectivamente, el enfoque contemporáneo de recursos de poder (Schmalz, 2017; Schmalz et al., 2018) ha esbozado una propuesta conceptual que permite analizar las diferentes fuentes de poder de las que disponen los sindicatos. Se ha resaltado la importancia del poder estructural de las organizaciones sindicales, tanto en relación con la ubicación del sector de actividad en la estructura económica general (poder posicional) como en relación con las condiciones del mercado de trabajo del sector (disponibilidad de mano de obra y su impacto en la negociación salarial; Schmalz et al., 2018). También se ha distinguido la importancia del poder asociativo, entendido como aquel que se deriva del propio proceso de organización de los trabajadores. A estos recursos de poder, se han sumado otros aspectos relevantes, como el poder societal -vinculado con la capacidad de tejer alianzas y obtener apoyo social- y el poder institucional^[4].

Schmalz (2017) entiende al poder institucional como los derechos y las instituciones laborales que organizan la fuerza de trabajo y cristalizan relaciones de fuerza. Este poder es definido como un poder secundario, en tanto se trata del resultado de luchas y procesos de negociación que se apoyan en el poder estructural y en el poder asociativo. Se trata de un poder de naturaleza inherentemente contradictoria; en efecto, es connotado como un “arma de doble filo”: garantiza derechos a los sindicatos pero, al mismo tiempo, circunscribe y limita las formas de acción. Incluso, Schmalz advierte que la potencia de la acción puede quedar anulada en la representación institucional de los intereses y que, con ello, el conflicto de clase puede vaciarse de su contenido político (Schmalz et al., 2018). Arnholtz y Refslund (2024) entienden este aspecto institucional de una manera más dinámica. Lo conceptualizan como

la capacidad de utilizar las reglas formales para influir sobre la política laboral y para limitar la capacidad que los oponentes tienen de incidir allí. Interesan los derechos y las instituciones, pero como vehículo para la acción.

Si en el caso de los trabajadores del sector privado el poder institucional es secundario, para los trabajadores del sector público este asume un lugar central (Høgedahl y Jonker-Hoffrén, 2024)^[5]. Además, el análisis de esta dimensión reviste ciertas singularidades que nos interesa destacar.

En primer lugar, el trabajo en el sector público está ampliamente reglamentado por normativas de índole general (sobre el tamaño y las funciones del Estado, sobre las dotaciones presupuestarias para cada área) y específicas de cada actividad (salud, educación, seguridad, administración pública, administración de servicios de gestión estatal). En algunos casos, incluso, esas regulaciones específicas por sector suponen diferentes alcances del derecho a huelga, por ejemplo, en relación con la limitación de su ejercicio en los llamados “servicios esenciales”, como veremos más adelante.

En segundo lugar, en las negociaciones gremiales respecto de las condiciones salariales y laborales de los trabajadores estatales, el Estado es juez y parte (Beliera, 2019; Diana Menéndez, 2008). En el sector privado, los derechos y reglamentaciones que constituyen el poder institucional están respaldados por una tercera parte -el Estado- que garantiza ese poder y que intercede entre el trabajo y el capital. En el ámbito estatal, en cambio, el Estado es la parte empleadora y, a la vez, quien respalda las regulaciones. Así, el Estado es quien concede, valida, reconoce o restringe el acceso a estos derechos e instituciones laborales, no como un tercer actor “imparcial”, sino como una parte interesada. Por lo tanto, la disputa por poder institucional es una disputa directa con la contraparte empleadora.

En tercer lugar, las características de la gestión política del Estado condicionan mucho más directamente que en el sector privado el despliegue del poder institucional (y de otros tipos de poder). En efecto, autores que analizaron las características de la dinámica sindical en el sector público en general (Høgedahl y Jonker-Hoffrén, 2024; Schmidt y Müller, 2024) y en el caso argentino en particular (Beliera, 2016, 2017, 2019; Diana Menéndez, 2008; Duhalde, 2023, 2021, 2019; Gil García, 2017) han destacado el solapamiento entre el Estado-gobierno y el Estado-empleador como una pauta que explica las modalidades de acción que los sindicatos despliegan en diferentes coyunturas. Este elemento, sin duda, condiciona el devenir de las acciones sindicales.

Recuperamos algunos eventos de campo registrados en nuestras investigaciones, para analizar tres aspectos del poder institucional que dialogan con la realidad sindical local y buscan complementar el

estudio de los elementos normativos con un análisis dinámico que los muestre como objetos dinámicos, en funcionamiento: primero, la forma en que la personería gremial como institución interviene en la conflictividad y en la dinámica sindical del sector; segundo, la capacidad sindical de hacer escalar un conflicto particular/sectorial; tercero, los modos en que se participa colectivamente de la definición, planificación y gestión de las políticas del sector.

Para la formulación de estas reflexiones, partiremos de algunos ejemplos de conflictos y demandas sindicales que ilustran los aspectos teóricos señalados sobre el poder institucional de los trabajadores de salud y educación públicas. La delimitación temporal está dada por los conflictos seleccionados para este abordaje, que se ubican entre 2005 y 2016. Este artículo no incluye un repaso cronológico exhaustivo, sino que selecciona eventos ocurridos en este plazo para ejemplificar la pertinencia de las dimensiones propuestas para el análisis. Nos valdremos del trabajo de campo desarrollado en el marco de tres investigaciones. Por un lado, datos derivados de dos investigaciones doctorales. Una de ellas, sobre experiencias laborales y formas de organización sindical de trabajadores de la salud pública neuquina. En ese marco, desarrollamos un trabajo de campo extendido en el Hospital Provincial Neuquén durante 2010 y 2016, basado en la realización de observaciones participantes y entrevistas semiestructuradas en profundidad a sus trabajadores. Retomamos aquí algunos de los conflictos sindicales registrados para complejizar el análisis del poder institucional de los trabajadores de salud pública. La segunda investigación doctoral ha analizado las formas de acción política de las dos centrales sindicales argentinas durante los gobiernos kirchneristas a partir de una estrategia metodológica cualitativa que incluyó entrevistas semiestructuradas a dirigentes sindicales, análisis de fuentes periodísticas y de archivos y documentos sindicales. Para este artículo, recogemos parte de lo estudiado para el caso de la Central de Trabajadores de la Argentina, donde el sindicalismo estatal en general y el sindicalismo docente en particular tienen una singular incidencia. Por otro lado, nos apoyamos en una investigación colectiva realizada en el PICT-2020-SERIE A-03020 “Proyecto neoliberal, dinámicas sectoriales y organización político sindical en la Argentina reciente (2015-2019)”. Nos propusimos analizar comparativamente los recursos de poder sindical en distintos sectores de actividad (industria, sector agropecuario, economía popular y sector público). Dentro del análisis del sector público, seleccionamos los casos de salud y educación, por la relevancia que han tenido en relación con conflictos sindicales. Debido a la descentralización de los sistemas de salud y educación, los trabajadores de estos sectores son empleados en su gran mayoría por Estados provinciales. Para el análisis, seleccionamos a las provincias de

Neuquén y Buenos Aires por su relevancia en el desarrollo de conflictos sindicales de gran envergadura e impacto a nivel nacional. Realizamos recopilación y sistematización de fuentes secundarias, como normativas, documentos sindicales y archivo periodístico. A partir del estudio de estas fuentes secundarias, registramos la importancia que reviste para las organizaciones sindicales del sector público la participación no únicamente en la determinación de las condiciones de trabajo, sino más ampliamente en el desarrollo de las políticas públicas de los sectores de salud y educación.

El texto se organiza de la siguiente manera. Primero, presentaremos algunas coordenadas de la discusión, reponiendo algunos aspectos centrales sobre la conceptualización del poder sindical y los recursos de poder de las organizaciones; luego, analizaremos diversos eventos del trabajo de campo que nos permiten mostrar especificidades del poder institucional de los trabajadores estatales. A partir de los mismos, argumentamos que es necesario complejizar el análisis del poder institucional a partir de tres elementos: por un lado, el análisis de las disputas por la obtención de la personería gremial habiendo más de un sindicato con personería gremial dentro del Estado (a diferencia del sector privado); por otro lado, la existencia de crisis políticas derivadas de un conflicto sindical dentro del Estado, que en ocasiones no sólo modifica las condiciones laborales para los trabajadores, sino el entramado institucional en su conjunto; finalmente, la participación sindical en los procesos de definición de políticas públicas sectoriales, que sobrepasan la discusión por las condiciones laborales o las demandas corporativas, y llevan a las organizaciones sindicales de trabajadores públicos a participar de la definición de políticas institucionales. Argumentamos que estos elementos nos permiten “acercar la lupa” al poder institucional, encontrando otras aristas relevantes para el análisis del poder sindical de los trabajadores estatales que no están necesariamente presentes en el análisis del conflicto sindical de los trabajadores del sector privado, donde el vínculo con las estructuras estatales ocupa un lugar de mayor externalidad.

Aspectos normativos de las relaciones laborales de los trabajadores estatales de salud y educación en Argentina

El poder institucional, más que cualquier otro, debe situarse en un contexto histórico y político específico (Schmalz et al., 2019). En este sentido, entonces, amerita formular una lectura situada del concepto que nos permita referir a la realidad argentina. El análisis que proponemos no sólo es situado, sino que también es dinámico, es

decir, aspira a pensar que las leyes, códigos y regulaciones varían en las que se materializa este poder no son “letra muerta”, por el contrario, son objeto de disputa. Seguimos a Abal Medina (2011) cuando afirma que su forma refleja una historia de enfrentamientos y luchas libradas al interior de las organizaciones sindicales, pero también con otros actores^[6]. Por lo tanto, se trata de un poder que cristaliza relaciones de fuerza de un contexto determinado, pero que varía a partir de lo que se haga con él.

Algunas de las dimensiones identificadas en nuestras investigaciones se desprenden de lo señalado por Schmalz, o podrían ser incluidas en su teorización. En este apartado revisaremos brevemente aquellas cuestiones que sí son señaladas en la bibliografía de recursos de poder de trabajadores del sector privado y resultan útiles para el análisis de trabajadores públicos; y en los apartados siguientes, nos ocuparemos de proponer algunos elementos que permiten robustecer el concepto de poder institucional, retomando nuestro trabajo de campo.

Uno de los factores señalados por la bibliografía que resulta útil para el análisis del poder institucional de los trabajadores estatales es lo relativo a la organización de las relaciones laborales, como las diferentes normativas (leyes, estatutos) que impactan y regulan las condiciones laborales y el proceso de trabajo en estos sectores.

A diferencia de lo registrado en la bibliografía para otros casos, donde se cuenta con estatutos y escalafones para el empleo público válidos para todo el territorio nacional (como el caso alemán analizado por Schmidt y Müller, 2022), las capacidades regulatorias del Estado nacional argentino son limitadas en lo que concierne a las relaciones laborales de los empleados públicos. Esto se debe a dos razones: por un lado, a la descentralización de los sistemas de educación y salud en Argentina, profundizada tras los gobiernos neoliberales de la década del 90, que hace que los empleadores sean casi en su totalidad los Estados provinciales. Esta disparidad con relación al empleador se traslada también al volumen presupuestario que cada organización puede disputar.

En el caso del sistema de salud, son muy pocas las instituciones nacionales: encontramos nueve hospitales o instituciones de asistencia^[7], un laboratorio (Anlis Malbrán) y dos agencias (Agencia Nacional de Laboratorios Públicos [Anlap] y la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica [Anmat]). Salvo estas mencionadas, todas las instituciones que componen el sistema de salud público en Argentina son provinciales o municipales, por lo que las regulaciones de las relaciones laborales dependen de estatutos y leyes que varían entre jurisdicciones. Las reformas estructurales en el sector de salud durante los 90 tuvieron

repercusiones en la gestión de los recursos humanos y en las condiciones de empleo de los/as trabajadores/as (Aspiazú 2010; Novick y Gali 2003).

En el caso del sistema educativo, sólo un puñado de establecimientos preuniversitarios (dependientes de diferentes universidades nacionales) pertenecen al nivel nacional. Hasta 1978, el nivel nacional tuvo preeminencia en la organización y gestión del sistema educativo. Desde entonces, y con mayor ahínco desde 1992, decisiones administrativas acabaron con dicha preeminencia (Legaralde y Perazza, 2007). Esto, indudablemente, tuvo consecuencias para las organizaciones sindicales del sector y, especialmente, para la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina que -sin escuelas ni maestros bajo su dependencia directa- debió establecer espacios y agendas de negociación nacional. En ese marco, aspectos puntuales de la negociación salarial (por ejemplo, los pisos salariales) son tramitados en el nivel nacional, pero existe una considerable dispersión salarial entre las diferentes provincias.

Además de la descentralización hacia las provincias de las competencias que en algún momento tuvo el Estado nacional, encontramos una gran heterogeneidad entre distintos subsectores del trabajo estatal provinciales que impactan en las condiciones laborales de sus trabajadores. A nivel provincial, no existe un estatuto del empleo público que nuclea a todas las dependencias del Estado, sino que las condiciones laborales se encuentran reguladas para cada rama o sector de actividad (por ejemplo, administración pública general, salud, educación, entes de agua y saneamiento, ministerios, etc.). Esto condiciona la acción sindical y la modalidad de la negociación colectiva, puesto que dificulta el acuerdo de condiciones laborales comunes para el conjunto de los trabajadores estatales. Han primado convenios colectivos por sector, en los que se buscan conseguir mejoras específicas, mellando las posibilidades de articulación entre el colectivo de trabajadores estatales en su conjunto.

A parte de esta descentralización provincial y sectorial, destacamos que, al calor de las exigencias de calidad, productividad y reducción de costos, del énfasis en el desempeño y la evaluación, y de la tercerización de servicios y los procesos de acreditación y certificación, se extendieron diversas formas de flexibilización y contratación precarias, se aumentó la intensidad laboral fruto de la reducción del personal y, debido a las bajas remuneraciones, numerosos trabajadores/as comenzaron a realizar horas extras o a contar con más de un empleo (Novick y Galin, 2003; Gil García, 2017)^[8]. Muchos de estos problemas persisten e incluso se han profundizado en la actualidad. Tanto en educación como en salud existen instituciones públicas y privadas, cuyas condiciones laborales son muy disímiles y se

encuentran reguladas por convenios colectivos diferentes. Pero incluso dentro del mismo subsector público encontramos diferentes categorías laborales, mecanismos de flexibilidad interna y tercerización de servicios que hace que los trabajadores en ocasiones se encuentren enmarcados en distintos estatutos o convenios colectivos y que sus condiciones laborales varíen en la misma función o puesto.

Esto no sólo es visible en el establecimiento de normativas y regulaciones vinculadas a los convenios colectivos de trabajo por sector, sino también en el surgimiento de múltiples organizaciones sindicales parciales por ámbito laboral o por categoría profesional y alcance territorial. Si bien encontramos sindicatos que, estatutariamente, nuclean al conjunto de los trabajadores estatales (como es el caso de la Asociación de Trabajadores Estatales [ATE] o de la Unión del Personal Civil de la Nación [UPCN]), han ido surgiendo sindicatos específicos por sector. En el ámbito educativo existen cuatro sindicatos docentes que -a nivel nacional- reúnen a trabajadores y trabajadoras docentes del ámbito público y/o a sus organizaciones: la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (Ctera), la Confederación de Educadores Argentinos, la Unión de Docentes Argentinos y la Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica^[9]. A su vez, según datos de la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales, tan sólo en la provincia de Buenos Aires existen 126 asociaciones sindicales docentes (con personería gremial o con inscripción gremial). Muchas de ellas adscriben a alguna de las federaciones de sindicatos docentes emplazadas en la provincia: el Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires (Suteba) y la Federación de Docentes Bonaerenses (FEB). En la provincia de Neuquén encontramos una menor dispersión organizativa, puesto que hay dos organizaciones sindicales en el sector: la Asociación de Trabajadores de la Educación de Neuquén (Aten) con personería gremial, dentro de la Ctera (en la CTA); y la Unión Docentes Neuquinos, con simple inscripción, dentro de la Federación de Trabajadores de la Educación (en la CGT).

En el caso de salud, existen sindicatos provinciales que nuclean a un subconjunto de trabajadores y que en ocasiones se encuentran articulados a organizaciones de segundo grado a nivel nacional (como enfermería o medicina), así como a sindicatos de empleados municipales. En la provincia de Buenos Aires encontramos la Asociación Sindical de Profesionales de la Salud de la Provincia de Buenos Aires (Cicop) con personería gremial, y seis sindicatos con simple inscripción, incluyendo sindicatos de empleados de salud municipales y de grupos profesionales específicos (enfermería, medicina). En la provincia de Neuquén encontramos al Sindicato de Profesionales de la Salud Pública de Neuquén (Siprosapune), dentro

de la Federación Sindical de Profesionales de Salud de la República Argentina (Fesprosa), y al Sindicato de Enfermería de Neuquén (SEN).

En relación con los aspectos del poder institucional cristalizados en normativas y leyes, es de suma importancia considerar que en 2004 se sancionó a nivel nacional la Ley N° 25877 que regula el derecho a huelga de los trabajadores de los denominados “servicios esenciales”. Entre estos servicios no se ubica el sistema educativo, pero sí el sistema de salud, y se determina para estos casos la obligación de garantizar la prestación de servicios mínimos que eviten su plena interrupción (Ley N° 25.877, 2004, artículo 2). Dado que la interrupción total del servicio es imposible, existe una regulación especial para el ejercicio de derecho a huelga: por un lado, las huelgas nunca pueden ser totales puesto que un conjunto de trabajadores debe mantenerse en el espacio de trabajo para garantizar el funcionamiento del sector. Es decir, los trabajadores de salud pública no pueden ejercer plenamente el derecho a huelga por tener la obligación de mantener guardias mínimas. Esto no es necesariamente un problema en todas las huelgas, pues no siempre participa el total de los trabajadores, pero está siempre presente como una preocupación al momento de decidir dar comienzo a un plan de lucha. Por otro lado, el Ministerio de Trabajo mantiene la potestad de fijar unilateralmente la extensión de los servicios mínimos ante la falta de acuerdo entre las partes y tiene además la facultad de incrementarlos cuando, a su juicio, resultasen insuficientes. De esta forma, la Argentina se aparta de la recomendación efectuada por la Comisión de expertos de la OIT en 2003, según la cual la determinación de los servicios mínimos no debería corresponder al Ministerio de Trabajo, sino a un órgano independiente (Cenda, 2006). Respecto del sistema educativo, en agosto de 2024 ha obtenido media sanción en la Cámara de Diputados de la Nación un proyecto de ley que declara a la educación como servicio estratégico esencial (al momento de escritura de este texto, el proyecto de ley no ha sido votado en la Cámara de Senadores). Según esta ley, ante medidas de fuerza de dos días en los diferentes niveles y modalidades de la educación obligatoria, el 30% del personal de la escuela deberá permanecer en sus puestos. Ante conflictos de mayor duración, el porcentaje de trabajadores asciende al 50%.

Ahora bien, consideramos que, más allá de estos aspectos del poder institucional vinculados con la dimensión normativa de las condiciones laborales y el proceso de trabajo en estos sectores, es preciso contemplar otros condicionantes. A continuación nos ocuparemos, en primer lugar, de la particularidad que adquiere la organización sindical de trabajadores públicos en nuestro país en relación con la competencia sindical y el otorgamiento de personerías

gremiales (instrumento legal que supone la plena potestad de representar a los trabajadores) por parte del Ministerio de Trabajo; en segundo lugar, de cuestiones vinculadas a la propia dinámica del conflicto con respecto a la posibilidad de generar “crisis políticas” a nivel de gobierno; en tercer lugar, de la participación de las organizaciones sindicales en la definición de políticas públicas sectoriales. Para las primeras dos dimensiones, ejemplificamos a partir del sector de salud; para la tercera dimensión, tomamos como referencia el sector educativo.

1. Personería gremial y pluralidad sindical

La primera cuestión que consideramos importante analizar con relación al poder institucional de las organizaciones sindicales de trabajadores públicos refiere a la regulación estatal de las personerías gremiales. Los sindicatos argentinos son organizaciones fuertemente reguladas tanto por el Estado nacional como por estatutos y mecanismos formales internos. Trajtemberg, Senén González y Medwid (2010) han señalado que, el hecho de que el sindicalismo argentino sea una organización altamente condicionada por normas institucionales fuertes, es un rasgo que se ha mantenido a lo largo de la historia. El modelo sindical actualmente vigente tiene su origen en las estructuras políticas e institucionales generadas con la creación de la Confederación General del Trabajo (CGT) en 1930 y con la sanción de la Ley de Asociaciones Sindicales de 1943 (Battistini, 2011). Allí se instauraron dos elementos centrales: en primer lugar, el otorgamiento de la personería gremial al sindicato con mayor cantidad de afiliados por rama de actividad y, en segundo lugar, la pauta de que los convenios colectivos homologados cubren a todos los trabajadores que se encuentran bajo los ámbitos de actuación de la representación sindical, independientemente de la afiliación gremial de los trabajadores (Trajtemberg et al., 2010). Ambos elementos cooperaron en la definición de un modelo sindical fuertemente centralizado, verticalista y regulado estatalmente.

La legislación argentina establece dos tipos de asociación sindical: “la asociación sindical simplemente inscripta” y la “asociación sindical con personería gremial”. El sindicato con simple inscripción es aquel que se ha inscripto en el registro especial que tiene a su cargo el Ministerio de Trabajo, para lo cual se debe indicar el nombre, el domicilio, el patrimonio y antecedentes de la fundación del sindicato, acompañado de una lista de afiliados, la nómina de los integrantes del organismo directivo y los estatutos de la organización. De esta manera, dicha asociación gremial obtiene su personería jurídica (pero no la personería gremial). Tal como explica Alfie (2010, pp. 44-45), conforme al sistema argentino, “sólo un sindicato de todos aquellos

inscriptos (siempre con relación a un determinado ámbito de personal y territorial) va a obtener la personería gremial. ¿Cuál? El más representativo, que es aquél que cuenta con el mayor número promedio de afiliados cotizantes sobre la cantidad de trabajadores que intente representar”. De esta forma, el Estado otorga personería gremial a aquel sindicato que cumpla con el requisito de mayor representatividad (con un mínimo del 20% de los trabajadores que pretende representar) y que haya actuado como asociación simplemente inscripta por lo menos seis meses.

Sin embargo, el Estado es la única rama de actividad que admite más de un sindicato representativo. En consecuencia, permite pensar la coexistencia de organizaciones sindicales en el sector de actividad e incluso en un mismo espacio laboral.

En la legislación que regula los convenios colectivos para trabajadores del Estado se establece que la representación plena de los empleados públicos concierne a todas las asociaciones sindicales con personería gremial^[10]. Asimismo, se indica:

Quando no hubiera acuerdo entre las asociaciones sindicales con derecho a negociar respecto de la conformación de la voluntad del sector trabajador en la comisión negociadora, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social procederá a definir de conformidad con la reglamentación, el porcentaje de votos que le corresponda a cada parte. A tal fin tomará en cuenta la cantidad de afiliados cotizantes que posea cada asociación en el sector que corresponda. (Ley N° 24185, artículo 4)

La última compulsa que permitió determinar cuál era el sindicato de alcance nacional con mayor número de afiliados cotizantes en su nómina fue en 2019, luego de haber estado cerrada durante más de 20 años (la anterior había sido en 1998). En aquella ocasión había arrojado un porcentaje favorable a UPCN, con un 72,3% de la representación frente a un 27,7% asumido por ATE. Desde entonces, ATE había considerado espurio aquel cotejo de representatividad (Armellino, 2015) y reclamado sistemáticamente su revisión, mientras que la posición de UPCN había resultado favorecida ante los frecuentes desacuerdos con ATE en las negociaciones colectivas (Barzola et al., 2013). En 2019, pocos meses antes de que se desatara la pandemia de coronavirus, la Justicia finalmente avaló el pedido de ATE para hacer una compulsa de afiliados con UPCN y así establecer cuál de los sindicatos ostentaba la mayor representatividad en el sector público nacional. El recuento de padrones quedó suspendido luego por la pandemia, y en 2022 se dieron a conocer los datos, volviendo a ratificarse UPCN como el gremio mayoritario^[11]. Este punto nos permite afirmar que, sobre el componente normativo de las negociaciones colectivas, se imprimen condicionantes políticos: acordar o no acordar, en un escenario de pluralidad sindical, depende

de cómo se distribuyen los afiliados cotizantes entre los sindicatos con personería gremial en la administración pública (y/o de la disposición gubernamental a cotejar recurrentemente esa distribución).

Pese a no contar con la personería gremial, los sindicatos con “simple inscripción” también disputan la representación del colectivo de trabajadores. Para ejemplificar esta cuestión, nos centraremos en el análisis de los trabajadores de salud. Hemos dicho que en este sector encontramos múltiples organizaciones sindicales; algunas de ellas, simplemente inscriptas. Las organizaciones gremiales del sector que tienen representación en las distintas provincias del país y tienen personería gremial son ATE y UPCN. Estas organizaciones no son exclusivas del sector de salud, sino que representan al conjunto de los trabajadores estatales de la jurisdicción donde actúan. Sin embargo, debido a la existencia de convenios colectivos por sector o rama dentro de los organismos estatales provinciales, ATE y UPCN suelen negociar las condiciones laborales de los trabajadores de salud en muchas provincias. Esto en ocasiones genera conflictos y tensiones con las otras organizaciones sindicales o que reclaman una representación sindical particular del sector de salud.

Este es el caso de lo registrado en la provincia de Neuquén, donde conviven cuatro organizaciones sindicales, algunas de las cuales cuentan con simple inscripción y otras con personería gremial. Por un lado, encontramos a ATE, seccional Neuquén, que luego de ser creada en 1988, en la provincia, se transformó -junto con la Asociación de Trabajadores de la Educación de Neuquén (Aten)- en uno de los gremios más activos: protagonizó conflictos que tuvieron repercusión a escala nacional, articuló demandas de diferentes trabajadores estatales, organizó a sectores anteriormente no sindicalizados y participó de las conocidas “puebladas cutralquenses” luego de la privatización de la empresa petrolífera estatal (Aiziczon, 2011). Dentro de este gremio, los trabajadores de la salud pública tuvieron una gran importancia no sólo por la cantidad de afiliados a los que representaban, sino porque fueron un sector central en el desarrollo de diversos conflictos de envergadura local (como el plan de lucha de 1991 y la toma de la subsecretaría de salud en 1993). A partir de 2005, y como consecuencia de las fracturas que se generaron en relación con una gran huelga del sector (Beliera, 2019), se fueron creando otras organizaciones sindicales dentro del sector de salud. Una Asociación de Profesionales (AP) en el principal hospital de la provincia impulsó en 2005 la creación del Sindicato de Profesionales de la Salud Pública de Neuquén (Siprosapune) dentro de la Federación Sindical de Profesionales de la Salud de la República Argentina (Fesprosa). Cuentan con inscripción gremial, pero no han conseguido el otorgamiento de la personería gremial por parte del Ministerio de Trabajo de Nación. También luego de 2005 se creó la Seccional Salud

de UPCN. Por último, en 2009 se creó el Sindicato de Enfermeros de Neuquén (SEN), que agrupa únicamente a enfermeros/as (auxiliares, técnicos y profesionales) y ha obtenido la simple inscripción, pero no la personería gremial. Es decir, en la actualidad encontramos en el sector de salud pública neuquino cuatro organizaciones sindicales: dos simplemente inscriptas (SEN y Siprosapune) y dos con personería gremial (ATE y UPCN).

Dos eventos registrados en el trabajo de campo nos señalan aspectos vinculados a la posesión de personería gremial como una dimensión relevante del poder institucional de las organizaciones sindicales de trabajadores de la salud pública neuquina.

En distintas huelgas, el gobierno ha convocado a las mesas paritarias únicamente a los sindicatos con personería gremial, lo que genera grandes conflictos entre colectivos de trabajadores de salud. Es el caso de la huelga de 2016, cuya principal demanda estaba vinculada al aumento salarial. Durante esta negociación, el gobierno convocó a los sindicatos de manera separada: por un lado, a los gremios ATE y UPCN y, por otro lado, a Siprosapune junto con el SEN. La imposibilidad de que todos los gremios participen conjuntamente de la mesa salarial se debió a la existencia de tensiones entre los sindicatos: en la primera reunión, los miembros de la conducción provincial de ATE se negaron a continuar con la reunión (y luego se “levantaron” de la mesa y se fueron) porque estaban en desacuerdo con la participación del Siprosapune y del SEN. Argumentaban que estas organizaciones no contaban con personería gremial y por ende no los reconocía como sindicatos legítimos. Más allá de esta formalidad, el rechazo de la conducción de ATE se vinculaba con que estas últimas organizaciones acabaron canalizando la afiliación de trabajadores que estaban descontentos con la dinámica de este gremio.

El segundo evento se refiere a las instancias de negociación. Como hemos indicado, la cantidad de representantes paritarios en las mesas de negociación con la parte empleadora se calcula teniendo en cuenta los padrones de afiliación de cada organización con personería gremial, puesto que se establece una representación proporcional. En el caso de Neuquén, esto ha resultado conflictivo y en distintas ocasiones surgieron desacuerdos sobre la cantidad de paritarios que correspondían a ATE y UPCN. En efecto, en 2008 las paritarias fueron suspendidas durante los años subsiguientes por un recurso judicial que ATE presentó solicitando el recuento de los padrones sindicales provinciales, porque consideraban que habían superado la cantidad de afiliados de UPCN y les correspondía tener más representantes paritarios. Recién en 2011 se finalizó con la presentación formal del proceso de recuento de padrones y se estipularon nuevamente la cantidad de paritarios. Allí ATE fue

considerado como el gremio mayoritario y contó, por ende, con un representante más.

A partir de estos eventos registrados en el trabajo de campo, destacamos la importancia de incorporar las disputas por la personería gremial al estudio del poder institucional. Esto obedece a que es un elemento clave del marco normativo que regula la acción sindical en el ámbito estatal, pero, sobre todo, a que es una cuestión incorporada a las acciones y prácticas que los gremios ponen en juego para construir su poder tanto frente a la parte empleadora como frente a las otras organizaciones sindicales y colectivos de trabajadores del sector, en un contexto de coexistencia y competencia sindical (por las regulaciones normativas de la sindicalización en ámbitos estatales de trabajo). A partir del otorgamiento de la personería gremial, el Estado fomenta la competencia intersindical y legitima a unas organizaciones por encima de otras.

2. Dinámica del conflicto y crisis políticas

Buena parte de la reserva de poder que detentan los trabajadores del sector privado está vinculada con la capacidad de interrumpir la producción de ganancia (poder estructural). A diferencia de las empresas, el Estado no persigue el lucro; el resultado de sus acciones son los bienes comunes (Høgedahl y Jonker-Hoffrén, 2024). Por lo tanto, mientras que en el sector privado el poder de negociación de los sindicatos reside en la capacidad de generar costos económicos a sus empleadores, el poder de negociación en el sector público se apoya en la capacidad para provocar costos políticos a un Estado-gobierno que debe perpetuarse a través de la voluntad popular (Schmidt y Müller, 2024). En una investigación sobre los sindicatos de la administración pública en Argentina, Nicolás Diana Menéndez (2013, p. 3) afirma: “La huelga de los trabajadores del Estado supone como su mayor potencial la puesta en cuestión de un gobierno, atentando contra su ‘capital político’”. En este sentido, entonces, amerita conceptualizar acerca de las posibilidades de propiciar crisis políticas -involucrando a diferentes agentes o niveles estatales- como un elemento concerniente al poder institucional. Ejemplificamos su pertinencia a partir de algunos hallazgos empíricos.

En 2007 tuvo lugar una gran huelga de trabajadores estatales en esta provincia, en demanda de aumento salarial, durante el último año de gobierno de Jorge Omar Sobisch. El sindicato docente Aten y ATE comenzaron un plan de lucha, y al igual que en las huelgas anteriores, los días de paro se extendían sin que el gobernador de la provincia convocase a una mesa de negociación. En abril, Aten decidió realizar un corte de ruta en Arroyito, localidad cercana a la ciudad capital, con el objetivo de interrumpir el tránsito de los turistas hacia las ciudades

cordilleranas durante el periodo de Semana Santa. Era el último fin de semana de la temporada alta en las ciudades turísticas del sur de la provincia. El gobernador mandó a la policía provincial a despejar la ruta y la represión fue brutal. Mientras disparaban gases y balas de goma, un miembro del Grupo Especial de Operaciones Provinciales (Geop) disparó una granada de gas lacrimógeno a la cabeza del maestro Carlos Fuentealba (que iba en un auto saliendo de la ruta), quien posteriormente falleció. Esta situación no aminoró la participación sindical, sino todo lo contrario: la huelga se masificó y se incorporó el pedido de renuncia del gobernador y de juicio político por el crimen cometido.

La muerte del maestro marcó un límite y le imprimió un giro al conflicto gremial. La huelga de trabajadores estatales se volvió masiva y la confrontación con el gobernador fue en aumento. Una semana más tarde, el gobernador Sobisch reapareció en la escena mediática y afirmó que “volvería a tomar la misma decisión para que se cumpliera la Constitución y la Ley” (Burton, 2012). El conflicto adquirió entonces dos niveles: por un lado, los gremios incorporaron la demanda de justicia y el pedido de castigo a los autores materiales e intelectuales del crimen, incluyendo la renuncia del gobernador y, por el otro lado, mantuvieron sus reclamos sectoriales. El gobierno decidió entonces realizar una mesa de negociación únicamente con el gremio UPCN y, en ausencia de ATE y Siprosapune, firmaron un acta acuerdo de aumento salarial que fue rechazado por estas organizaciones (Diario Río Negro, 2007b). El plan de lucha continuó con paros y movilizaciones, pero a medida que pasaban los días se fueron sumando nuevas acciones: renunciaron dieciséis directores de centros de salud de la ciudad de Neuquén y los miembros de la conducción del HPN (Diario Río Negro, 2007a); los sindicatos del sector salud organizaron un “Congreso Provincial de Trabajadores de la Salud” donde discutieron la situación del sector, demandaron la creación de una ley de escalafón que regulase la “carrera sanitaria” y decidieron intensificar la medida de fuerza agregando un día de paro por semana (Diario Río Negro, 2007c).

A la conflictiva situación gremial se sumó una crisis institucional. En medio del conflicto, un juez de instrucción de la provincia pidió el desafuero del ministro de Salud, Fernando Gore, para ser indagado en la causa que investigaba irregularidades en la contratación de una obra de ampliación del hospital de la ciudad de Zapala. Los gremios demandaron la renuncia del ministro y de un subsecretario (Diario Río Negro, 2007d).

En ese marco, la apertura de una mesa de diálogo para buscar soluciones a la crisis del sistema público de salud se realizó recién pasados los tres meses. La posibilidad surgió luego de una reunión realizada en la propia casa del diputado Oscar Gutiérrez (MPN), una

de las figuras centrales del gobierno, en la que convocó a las organizaciones gremiales Siprosapune y ATE (Diario Río Negro, 2007e). En esta reunión se acordó comenzar con una mesa de negociación que no incluyera únicamente a las autoridades del Ministerio y Subsecretaría de Salud, sino también a los diputados provinciales, y el 21 de septiembre se realizó la primera reunión de mesa de diálogo en la Legislatura provincial. La agenda de temas consensuada para las reuniones incluyó la compra de insumos hospitalarios y gastos de funcionamiento; la revisión de las cargas horarias del personal y el análisis del cronograma de guardias que provocaba recargas a los enfermeros; la recomposición salarial y la delimitación de la “carrera sanitaria” -una de las demandas históricas del sector-. En estas reuniones se dio origen a una nueva Ley de remuneraciones de la Subsecretaría de Salud (Ley N° 2265, 2007), en la que se creó un escalafón propio y dio la posibilidad de definir en un futuro un convenio colectivo para este sector^[12].



Figura 1. Afiche impreso con técnica de serigrafía en el marco de la huelga. Representación gráfica de cara del gobernador en ave de rapiña atacando a trabajadores de salud pública (archivo sindical personal).

A diferencia de lo que se registra normalmente en conflictos del sector privado, en el caso de los trabajadores de salud pública

neuquina, el pedido de renuncia de una autoridad gubernamental se ha configurado como una demanda sindical. Esto se vincula con lo identificado por Schmidt y Müller (2022) en relación con la utilización de la huelga como un “arma política”. Estos autores identifican dos estrategias exitosas respecto del poder sindical de los empleados públicos. Por un lado, la negociación en la escena política, una estrategia que trata crucialmente de ejercer presión a partir de provocar costos políticos. Por el otro, la negociación en el escenario social, que tiene como objetivo hacer cumplir las demandas sindicales a través de la presión social^[13]. Ninguna de estas estrategias se restringe a la actividad sindical en el sector público, pero hay una diferencia si el descontento social se dirige a un gobierno electo o a una empresa.

Tal como surge del análisis de este conflicto, los sindicatos construyen poder institucional al solicitar mediación del conflicto a otras áreas o poderes del Estado provincial (como es el caso de la intervención de los diputados provinciales o la solicitud de intervención judicial), o incluso la solicitud de intervención al Estado nacional, en un conflicto particular/sectorial. Estas iniciativas pueden propiciar la emergencia de crisis políticas a partir de la renuncia de funcionarios de diferente rango y del involucramiento de otros poderes y actores dentro del conflicto. A diferencia de los conflictos sindicales desarrollados en empresas privadas, en los ámbitos estatales de trabajo “los funcionarios del gobierno” son quienes fiscalizan el debate entre trabajadores y empleados y simultáneamente pautan las condiciones salariales laborales.

3. Participación en la definición de las políticas

La normativa que regula los acuerdos colectivos del sector público establece áreas de incumbencia sobre las que pueden versar las negociaciones. A modo de ejemplo, puntualizamos en el artículo 9 de la Ley N° 13552 de Paritarias Docentes de la Provincia de Buenos Aires: “La negociación colectiva, podrá comprender todas las cuestiones laborales que integran la relación de empleo, tanto las de contenido salarial como las vinculadas a la prestación de servicios y condiciones de trabajo”. A la vez, en el mismo artículo se limitan otras áreas sobre las cuales no puede tener injerencia una negociación colectiva en el sector: “las facultades constitucionales del Estado en materia educativa”, “la estructura orgánica funcional del sistema educativo” y “el principio de idoneidad” que establece las condiciones de ingreso y promoción en el sistema. Lo que deja entrever este artículo es que hay una zona gris sobre la que los trabajadores, mediante sus organizaciones, tienen incidencia: a la vez que discuten y contribuyen a moldear sus condiciones de trabajo, dan forma a la

prestación del servicio público. Este elemento conecta con una tercera dimensión relativa al poder institucional de los trabajadores estatales: la influencia de sus organizaciones sindicales en la discusión de las políticas del sector y en su gestión.

Diferentes autores apuntan que las relaciones laborales en el sector público tienen un carácter netamente político, tanto porque están condicionadas por el signo político del gobierno (Diana Menéndez, 2013) como porque están tensionadas por el vínculo entre la administración federal y provincial, y atadas a variables fiscales (Murillo, Tomassi, Ronconi y Sanguinetti, 2002). La participación en la definición de las políticas del sector no constituye un atributo exclusivo de los trabajadores estatales, también para sindicatos del sector privado puede ser atractivo y viable discutir e incidir sobre la política sectorial a través de la vía legislativa o ejecutiva[14]. No obstante, en el caso de las organizaciones sindicales del sector público, la influencia sobre estas políticas se traduce directamente en la concreción de sus condiciones laborales y salariales (Casco Peebles, 2020).

Legarralde y Perazza (2007) marcan como un rasgo distintivo del sindicalismo docente en Argentina -puntualmente, de la Ctera, la organización sindical más relevante a nivel nacional- su inmersión simultánea en una lógica sindical orientada a la mejora de salarios y condiciones laborales, y en una lógica política marcada por la presencia de activistas sindicales en diferentes fuerzas partidarias y espacios gubernamentales[15]. Aún en el marco de un sistema educativo fuertemente provincializado, suele ser un punto destacado por la bibliografía que la Ctera ha tenido un relativo protagonismo en relación con la definición de la política educativa de 2003 en adelante (Chiappe y Spaltenberg, 2010; Etchemendy, 2014). Este carácter relativo asume dos sentidos: por un lado, con respecto a décadas anteriores; por otro lado, con respecto a las gobernaciones provinciales. Hasta 2004, el gobierno nacional definía un piso salarial común para todos los docentes del país en coordinación con los gobiernos provinciales. Desde entonces, el gobierno nacional -en aquel momento, encabezado por Néstor Kirchner- comenzó a definirlo en acuerdo con los gremios con representación nacional (Legarralde y Perazza, 2007). Lograr un piso salarial único que torciera la heterogeneidad existente entre provincias había sido una demanda planteada por el sindicalismo docente argentino en diferentes momentos de su historia (Gindin, 2008).

Esta relevancia se completó con la participación de la Ctera en la formulación de un paquete de leyes que configuraron los pilares de la política educativa en la administración kirchnerista: la Ley de Educación Técnica Profesional, Financiamiento Educativo y la Ley Nacional de Educación (todas sancionadas entre 2005 y 2006). Entre

2005 y 2007, Ctera participó del proceso de discusión previo a la formulación de las últimas dos (Página/12, 18 de junio de 2006). Particularmente, la Ley de Financiamiento Educativo modificaba un aspecto central: atribuía a las organizaciones sindicales con representación nacional diferentes capacidades para negociar las condiciones laborales, el salario mínimo docente, el calendario educativo y la carrera docente (Legarralde y Perazza, 2007). Además, pautaba un convenio “marco” para el intercambio entre las autoridades educativas provinciales y nacionales y las entidades docentes nacionales (Gindin, 2008). Con esto, la normativa no sólo homogeneizaba el sistema educativo y las condiciones laborales y salariales de los docentes a nivel nacional, sino que, también, jerarquizaba a los sindicatos con representación nacional en esas agencias. La sanción de esta ley vehiculizó, a partir de 2008, el funcionamiento de una Paritaria Nacional Docente (Etchemendy, 2013).

Puede resultar interesante mostrar que este anclaje del sindicato docente en la administración de la política educativa definitivamente se desplegó y amplió en los años kirchneristas, pero este cariz es previo: incluso en momentos de confrontación con la política gubernamental y pese a haber mostrado su desacuerdo con los trazos más generales de la política educativa, Ctera participó de la discusión sobre cuestiones curriculares y formativas en torno a la Ley Federal de Educación, sancionada en 1993. Legarralde y Perazza (2007) recuperan un conjunto de entrevistas que les permiten mostrar que, en la discusión en torno a esta ley, había una posición pública de “extrema confrontación” que se combinaba con acuerdos en algunos puntos tales como evaluaciones, contenidos curriculares y capacitación docente. A la vez, muestran que representantes de la gestión educativa nacional decían acompañar los reclamos salariales de los docentes. Otros autores han destacado que, en los años noventa, el sindicato ha participado de la discusión de normas públicas sobre las condiciones del trabajo docente (estatutos) y de las Juntas de Calificación (espacios decisorios en la promoción y permanencia de cargos).

Desde 2010, Ctera ha conducido la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA-T). Desde allí, el sindicato no sólo ha participado de espacios de decisión y gestión en torno a la política sectorial, sino también de espacios de diálogo social relativos a la política laboral en general: el Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil y, desde 2013, la Comisión Contra el Trabajo no Registrado (Morris, 2018).

Por último, cabe señalar que, pese a esta participación, los sindicatos docentes no han dejado de desplegar una conflictividad alta (en relación con otros sectores). Como apuntan Chiappe y

Spaltenberg (2010, p. 22), el sector educativo ha sido -entre 2006 y 2009- el sector con mayor conflictividad. Los autores destacan una tensión respecto a este punto:

se incrementaron recursos, se avanzó significativamente en la institucionalización de las relaciones laborales, tanto en el plano nacional como en el provincial, y en correspondencia con los dos hechos anteriores, la principal federación nacional que aglutina a los sindicatos docentes, la CTERA, acompañó explícitamente las políticas nacionales del gobierno en el área. Sin embargo, los conflictos en educación continúan siendo impulsados por reclamos más centrados en temas salariales que en el resto de las actividades, se localizan mayoritariamente en el ámbito estatal y en dependencias provinciales, que involucran mayormente al conjunto de los trabajadores de cada distrito provincial.

Antes que plantear una contradicción, entendemos que esto puede vincularse con la forma en la que el sindicato articula una lógica gremial más proclive a la confrontación en el terreno provincial (a través de los sindicatos miembro de la Ctera, como Suteba) con una lógica política más tendiente a la concertación con el gobierno a nivel nacional (Legarralde y Perazza, 2007).

Reflexiones finales

A partir de diversos aspectos registrados en investigaciones sobre trabajadores estatales de los sectores de salud y educación, hemos argumentado la necesidad de complejizar el análisis de los recursos de poder institucional de las organizaciones actuantes en estas áreas. Schmalz (2017) define como poder institucional a la capacidad de influir en contextos institucionales; lo entiende como un poder secundario, derivado del poder estructural o asociativo de las organizaciones. Analiza cómo impactan las luchas de los trabajadores en el establecimiento de leyes y normativas que cristalizan en un procedimiento estatal la correlación de fuerzas presente entre organizaciones sindicales y empleadores. Esto es conceptualizado, fundamentalmente, tomando como punto de partida el análisis de trabajadores del sector privado, especialmente de la industria.

Es indudable la importancia de los mecanismos legales que regulan el trabajo estatal y las relaciones laborales en los sistemas de salud y de docencia. Sin embargo, consideramos que, para los casos estudiados, el análisis del poder institucional puede incluir otros elementos que buscan trascender el planteo estático e institucionalista que se deriva del enfoque de recursos de poder, para acercarnos a otro que atiende a los condicionamientos políticos y ensaya una mirada más dinámica. Desde esta óptica aspiramos a pensar que, más allá de cristalizar las relaciones de fuerza en un contexto determinado, el poder institucional es variable y esa variabilidad depende en gran medida de

lo que los actores hagan con él. Consideramos que esta revisión es una consecuencia posible del diálogo que esta teoría permite y promueve con casos espacial y temporalmente situados.

Hemos, pues, profundizado en aristas relevantes para el análisis del poder sindical de los trabajadores estatales; aristas que no están necesariamente presentes en el análisis del conflicto sindical de los trabajadores del sector privado, donde el vínculo con las estructuras estatales ocupa un lugar de mayor externalidad.

En primer lugar, hemos visto que dentro del Estado se admite la existencia de más de un sindicato con personería gremial, dividiéndose la cantidad de representantes paritarios de manera proporcional a la cantidad de afiliados a cada entidad sindical. Este aspecto, que es particular del poder sindical de los trabajadores estatales, vuelve relevante analizar cómo intervienen las disputas por la obtención de la personería y el recuento de padrones en la construcción de un poder institucional específico. El otorgamiento de la personería se vuelve una cristalización de las relaciones de fuerza y disputas entre organizaciones reconocidas como interlocutoras válidas por el Estado. Esta cuestión, lejos de ser asumida como estática, es puesta a rodar en las relaciones entre organizaciones sindicales y condiciona sus recursos de poder. La validación gubernamental de algunas organizaciones sobre otras no se dirime únicamente como consecuencia de las normativas y procesos administrativos, sino que depende de las estrategias políticas motorizadas, en parte, por las organizaciones y, en parte, por el gobierno en su rol de empleador y sus vectores de negociación con los distintos sindicatos. Argumentamos que este es uno de los elementos del poder institucional que distingue de forma más contundente la experiencia de los trabajadores estatales respecto de los trabajadores del sector privado, donde rige el monopolio de la representación sindical.

En segundo lugar, por las características del conflicto sindical en el sector público es posible amplificar las demandas sectoriales y provocar crisis políticas más amplias. En ocasiones, esto no sólo repercute en el Poder Ejecutivo, sino que obliga al posicionamiento y mediación de otros poderes del Estado (como hemos visto en el caso de la huelga de trabajadores de la salud neuquinos, donde se hizo intervenir al Poder Judicial y Legislativo). Disputar públicamente la legitimidad de determinada orientación de la política pública puede permitir una articulación de la demanda sindical con demandas políticas más amplias. La posibilidad de generar, a través de esas articulaciones, una crisis en el gobierno a partir del cuestionamiento a su orientación política más general es una particular reserva de poder de los trabajadores estatales con la que difícilmente cuentan los trabajadores del sector privado.

En tercer lugar, hemos analizado la participación de los sindicatos en instancias regulares e institucionales de formulación, sanción, implementación y gestión de las políticas públicas sectoriales -que son, a su vez, las que enmarcan sus propias condiciones laborales y salariales-. Participar colectivamente de estas instancias puede configurarse como un objetivo “deseable” y decisivo para los militantes sindicales. En futuras indagaciones nos interesará especialmente estudiar de qué formas esta participación en ámbitos estatales de decisión y gestión de las políticas es concebida desde la perspectiva de quienes ocupan o procuran ocupar dichos lugares y, con ello, construir el Estado. Nos resulta importante destacar que esta posibilidad, presente en la práctica cotidiana de las organizaciones sindicales de salud y educación, es menos frecuente para las organizaciones sindicales de trabajadores del sector privado.

En suma, hemos visto que los recursos de poder institucional son más diversos y complejos en el caso de los trabajadores estatales que en el de los trabajadores del sector privado. Argumentamos que en el caso de los trabajadores estatales es necesario “acercar la lupa” al poder institucional, analizando de manera situada y dinámica los diferentes mecanismos a partir de los cuales los trabajadores organizados cristalizan sus relaciones de fuerza tanto en las normativas estatales que regulan las relaciones laborales como en los procesos cotidianos mediante los que el Estado se produce.

Bibliografía

- Abal Medina, P. (2011). Estatutos Sindicales, la Fuente Olvidada: El caso de las estructuras sindicales de empleados de comercio. *Trabajo y sociedad*, 17, 213-227.
- Aiziczon, F. (2011). Del “paro” a la “pueblada”. Cultura política y marcos para la acción colectiva: El caso de ATE Neuquén entre 1990-1995. *Anuario de la Escuela de Historia Virtual*, 1(1), 1-38.
- Alfie, A. C. (2010). La crisis del modelo normativo sindical basado en los derechos exclusivos otorgados al sindicato con personería gremial. En O. Battistini (ed.) *El modelo sindical en crisis*. CEFS-FETIA-CTA.
- Armellino, M. (2015). Reformas de mercado y reacciones sindicales en Argentina: Una revisión desde la experiencia de los trabajadores públicos. *Desarrollo Económico*, 55(216), 245-278.
- Arnholtz, J. y Refslund, B. (2024). Power resource theory for contemporary society. A research framework. En J. Arnholtz & B. Refslund (eds.), *Workers, Power and Society: Power Resource Theory in Contemporary Capitalism* (pp. 13-33). Taylor & Francis.
- Barrera Insua, F., Morris, B., Beliera, A. y Medina, E. (2022). ¿De dónde surge el poder de negociación sindical? Una propuesta de lectura a partir de la UOM y el STIA (2011-2019). *el@ tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 20(79).
- Barzola, V., Lira, L., Nassano, M. y Oyarzo, L. (2013, agosto 7). Representación sindical en el empleo público. *11° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo-ASET*. https://aset.org.ar/congresos-antteriores/11/ponencias/p15_Barzola.pdf
- Battistini, O. (2011). *El modelo sindical en crisis*. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4171365>
- Beliera, A. A. (2016). Pensar al Estado como ámbito de trabajo. Reflexiones a partir de la experiencia de trabajadores de salud pública de Neuquén (2005-2013). *Estudios Sociales del Estado*, 2(3), 180-211.
- _____. (2017). El hospital como espacio de trabajo. Algunas claves para el análisis del conflicto sindical en salud pública. *Sociohistórica. Cuadernos del CISH*, 39.
- _____. (2019). *Lo sindical en su multiplicidad: Trabajo, profesiones y afectos en el hospital*. Miño y Dávila.
- Burton, J. (2012). *Lo único que han conseguido es despertar a la bestia. Una modalidad de respuesta al conflicto docente en el Neuquén de la*

- confianza*. [Tesis de Licenciatura de Sociología]. Universidad Nacional del Comahue.
- Casco Peebles, M. (2020). El sindicalismo de la Sección 22 del SNTE/CNTE contra la Reforma Educativa en México (2012-2018). Un caso de sindicalismo de movimiento social” [Tesis de doctorado]. UAM-Iztapalapa.
- CENDA (2006). *Informe laboral número 10* (El trabajo en Argentina, condiciones y perspectiva). Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino.
- Chiappe, M. y Spaltenberg, R. (2010). Una aproximación a los conflictos laborales del sector docente en argentina durante el período 2006-2009. *Seminário Internacional da Rede de Pesquisadores sobre Associativismo e Sindicalismo dos Trabalhadores em Educação. Associações e Sindicatos de Trabalhadores em Educação*, Río de Janeiro, Brasil.
- Diana Menéndez, N. (2008). *La trama compleja de la acción sindical: Los casos de ATE y UPCN*. 9(10). <http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/DianaMenendez.pdf>
- (2013). Lógicas de acción y relaciones de los sindicatos estatales con el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007). *RELET-Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, 18(30), 249-278.
- Diana Menéndez, N., Haidar, J. y Arias, C. (2023). Prácticas organizativas de trabajadores de plataformas de reparto: Un análisis desde la teoría de los recursos de poder. *Papers (Universitat Autònoma de Barcelona)*, 108. <https://doi.org/10.5565/rev/papers.3044>
- Duhalde, S. (2019). *Beneficios profesionales y demandas organizacionales en la relación Estado-sindicatos del sector público*. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/127293>
- (2021). *Organizaciones gremiales del sector público y Estado empleador: Estrategias de intercambio político y confrontación en un contexto de competencia sindical*. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/164301>
- (2023). *Demandas sindicales del sector público e intereses políticos del Estado empleador: Las derechos laborales de los trabajadores municipales negociaciones por los bonaerenses (2014-2021)*. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/225309>
- Etchemendy, S. (2013). La “doble alianza” gobierno-sindicatos en el kirchnerismo (2003-2012): Orígenes, evidencia y perspectivas. En C.

- Acuña (ed.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina* (pp. 291-324). Siglo XXI Editores.
- Gil García, M. (2017). Relaciones laborales en el sector público. Algunas particularidades del Estado como espacio de trabajo. En A. Camou y M. L. Pagani (eds.) *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas*. Universidad Nacional de La Plata. <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=libros&d=Jpm2463>
- Gindin, J. (2008). Sindicalismo docente en México, Brasil y Argentina: Una hipótesis explicativa de su estructuración diferenciada. *Revista mexicana de investigación educativa*, 13(37), 351-375.
- Høgedahl, L. y Jonker-Hoffrén, P. (2024). Power resources in the public sector employment relations. En J. Arnholtz y B. Refslund (eds.) *Workers, Power and Society: Power Resource Theory in Contemporary Capitalism* (pp. 164-176). Taylor & Francis.
- Legarralde, M., Perazza, R. e Iaies, G. (2007). *El sindicalismo docente en la Argentina. En Los sindicatos y la educación pública en América Latina*. Fundación Konrad Adenauer.
- Lévesque, C. y Murray, G. (2010). Understanding union power: Resources and capabilities for renewing union capacity. *Transfer: European review of labour and research*, 16(3), 333-350.
- Marticorena, C. y D'Urso, L. F. (2021). El poder de los/as trabajadores/as: Una revisión crítica de los abordajes conceptuales para su estudio. *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, 18, 171-198.
- (2022). Strategic Position and Trade Union Power: An Analysis of Trade Union Strategies in the Automotive, Chemical and Edible Oil Sectors in Argentina, 2003-2015). *Global Labour Journal*, 13(3). <https://doi.org/10.15173/glj.v13i3.4929>
- Morris, M. B. (2018). *¿El Movimiento Obrero Organizado? La acción política de las centrales sindicales argentinas (2007-2015)* [Tesis de doctorado]. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Murillo, M. V., Tommasi, M., Ronconi, L. y Sanguinetti, J. (2002). The Economic Effects of Unions in Latin America: Teachers' Unions and Education in Argentina. *Research Network Working Paper*, 463. <https://publications.iadb.org/en/publication/10712/economic-effects-unions-latin-america-teachers-unions-and-education-argentina>
- Parcero, D. y Calello, O. (2008). *Historia de ATE. Crecimiento y consolidación*. ATE, Argentina.

- Senén González, C. (2021). Sindicatos y acción política en Argentina durante la era «Cambiemos» (2015-2019). *Revista Temas Sociológicos*, 28. <https://doi.org/10.29344/07196458.28.2465>
- Schmalz, S. (2017). Los recursos de poder para la transformación sindical. *Nueva sociedad*, 272, 19-41.
- Schmalz, S., Ludwig, C. y Webster, E. (2019). Power resources and global capitalism. *Global Labour Journal*, 10(1). <https://mulpress.mcmaster.ca/globallabour/article/view/3824/3286>
- Schmidt, W. y Müller, A. (2022). Trade union power resources in the public and the private sector: What makes the difference? The German example. *13th ILERA European Congress*.
- _____. (2024). Differing industrial relations: The public and the private sector in Germany. *Industrial Relations Journal*, 55(4), 285-302. <https://doi.org/10.1111/irj.12429>
- Silver, B. J. (2003). *Forces of labor: Workers' movements and globalization since 1870*. Cambridge University Press.
- Trajtemberg, D., Senén González, C. y Medwid, B. (2010). Los determinantes de la negociación colectiva en la Argentina. Debates teóricos y evidencias empíricas. *Trabajo, ocupación y empleo*, 9, 13-35.
- Wolanski, S. (2018). Bancando este proyecto. Un estudio etnográfico sobre las relaciones sindicatos-Estado. *Trabajo y sociedad*, 30, 155-174.
- Wright, E. O. (2000). Working-Class Power, Capitalist-Class Interests, and Class Compromise. *American Journal of Sociology*, 105(4), 957-1002. <https://doi.org/10.1086/210397>

Fuentes periodísticas

- Redacción (2022, febrero 1). Fuera de Megáfono. UPCN le ganó la compulsa de afiliados a ATE en noviembre, pero no tomó trascendencia pública. *Gestión Sindical*.
- Redacción (2007a, abril 17). Trabajadores de Salud iniciaron la segunda semana de paro. *Diario Río Negro*.
- _____. (2007b, abril 23). Nueva movilización de los trabajadores de Salud. *Diario Río Negro*.
- _____. (2007c, mayo 4). Salud reclama una ley para fijar la carrera sanitaria. *Diario Río Negro*.
- _____. (2007d, mayo 10). Habrá paros progresivos en Salud hasta las elecciones. *Diario Río Negro*.

_____ (2007e, septiembre 21). El gobierno abrió una mesa de diálogo en Salud. *Diario Río Negro*.

Notas

- [1] Recibido: 24 de octubre de 2024. Aceptado: 19 de febrero de 2025
- [2] Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (Conicet-Universidad Nacional de La Plata). <https://orcid.org/0000-0003-4224-6183> Contacto: belen.morris@gmail.com
- [3] Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas / Instituto Patagónico de Estudios en Humanidades y Ciencias Sociales (Conicet-Universidad Nacional de Comahue). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4141-2381> Contacto: anabeliera@gmail.com
- [4] Localmente, autores y autoras emplearon la teoría de recursos de poder para analizar diferentes realidades sindicales. Entre ellos, podemos destacar el estudio de Nicolás Diana Menéndez, Julieta Haidar y Cora Arias (2023) sobre trabajadores de plataformas de reparto, la investigación de Cecilia Senén González (2021) sobre la conflictividad político-sindical durante el gobierno de Cambiemos y los trabajos de Clara Marticorena y Lucila D’Urso sobre los sectores automotriz, aceitero y químico-petroquímico (2022), además de su revisión crítica sobre distintas vertientes de la teoría de recursos de poder (Marticorena y D’Urso, 2021).
- [5] También destacan la importancia del poder social y del poder asociativo para este tipo de trabajadores, así como las dificultades de pensar el poder estructural de forma clásica (en Beliera, Morris y Noguera -en prensa- hemos propuesto un acercamiento a esta última dimensión).
- [6] La autora refiere centralmente a los estatutos sindicales y a la Ley de Asociaciones Sindicales como piezas que vertebran el funcionamiento interno de las organizaciones. No obstante, consideramos que esta definición puede extenderse también a otros tipos de regulaciones.
- [7] Hospital Especializado en Salud Mental y Adicciones Lic. Laura Bonaparte, Hospital Prof. Alejandro A. Posadas, Hospital Baldomero Sommer, Hospital de Pediatría Garrahan, Hospital El Cruce, Hospital Cuenca Alta, Hospital El

Calafate, Colonia Nacional Dr. Manuel Montes de Oca,
Instituto Nacional de Rehabilitación Psicofísica.

- [8] En cuanto al sector de salud, si bien durante el periodo 2003-2015 se implementaron algunas acciones tendientes a restituir el rol coordinador del Estado nacional, los resultados no se vieron reflejados en un mejoramiento de los indicadores en relación con otros países que realizan menores inversiones (Kessler, 2014). El sistema continuó caracterizándose por su fragmentación territorial y regulatoria. A partir del gobierno de Mauricio Macri, esto se profundizó, llegándose incluso a disolver el Ministerio de Salud de la Nación. Si bien la pandemia favoreció la gestión centralizada de recursos por parte del Estado nacional, lo cierto es que la descentralización y fragmentación del sistema persistieron.
- [9] Esta última representa exclusivamente a docentes que se desempeñan en la modalidad técnico-profesional.
- [10] Además de esta normativa general, como ha sido señalado, existen reglamentaciones específicas por sector.
- [11] Desde ATE declararon que algunos organismos donde tenían mucha afiliación no habían sido considerados en la compulsa de afiliados nacionales, y que si se contaban los empleados provinciales y municipales, también cambiaba el panorama (Gestión Sindical, 2022).
- [12] Luego, como vimos en el apartado anterior, las mesas paritarias de negociación del convenio fueron suspendidas por el conflicto de recuento de padrones entre ATE y UPCN.
- [13] Esta conflictividad precisa, necesariamente, la articulación con diferentes actores socialmente organizados y la disputa exitosa de la agenda pública. Ambos aspectos se vinculan con el concepto de poder social trabajado por Schmalz (2017) y por Schmalz et al. (2018).
- [14] Este interés que trabajadores del sector privado pueden manifestar en la participación y construcción estatal queda demostrado en el análisis de Wolanski (2018).
- [15] Esta característica puede dialogar con los aportes de Wolanski (2018), quien desde una perspectiva antropológica y observando a trabajadores telefónicos del sector privado, ha mostrado de qué formas los trabajadores y sus organizaciones contribuyen activamente, a través de experiencias basadas en una prolongada vinculación con las instancias estatales -actualizada en prácticas cotidianas-, a la construcción del Estado. La autora destaca también que en dichas prácticas el Estado no es concebido como una forma reificada sino, por el contrario, como un

“proceso en formación, inacabado y sujeto a distintos proyectos en disputa” (Wolanski, 2018, p. 171); en tal sentido, cuando existe una convergencia en torno a los proyectos políticos del sindicato y del gobierno, las organizaciones sindicales aspiran a ocupar un lugar protagónico en esa construcción. Queda pendiente para futuras investigaciones explorar una clave de análisis similar para pensar el sector público.

AmeliCA

Disponible en:

<https://portal.amelica.org/ameli/ameli/journal/476/4765253003/4765253003.pdf>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en portal.amelica.org

AmeliCA

Ciencia Abierta para el Bien Común

Belén Morris, Anabel Angélica Beliera

Gestión algorítmica de recursos humanos. Apuntes desde los Estudios Críticos de Gestión

The institutional power of state unions. Analytical contributions from the cases of public health and education in Neuquén and Buenos Aires (2005-2016)

De Prácticas y Discursos. Cuadernos de Ciencias Sociales vol. 14, núm. 23, 2025

Universidad Nacional del Nordeste, Argentina
depracticasydiscursos.ces@unne.edu.ar

ISSN-E: 2250-6942

DOI: <https://doi.org/10.30972/dpd.14238170>