

XIV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2021.

# **Sindicatos del sector público frente al escenario de emergencia sanitaria.**

Agustin Gotelli.

Cita:

Agustin Gotelli (2021). *Sindicatos del sector público frente al escenario de emergencia sanitaria. XIV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-074/440>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

## **Acciones político-sindicales del CICOP y SUTEBA durante la emergencia sanitaria: un nuevo escenario de conflicto**

### **Resumen**

En la presente ponencia se exponen las acciones político-sindicales de los sindicatos del sector público CICOP y SUTEBA en el marco de la pandemia del Covid. Se hace foco en un sindicato docente y de profesionales hospitalarios del ámbito de la Provincia de Buenos Aires durante el año 2020-2021. Luego de un periodo difícil en lo económico para los asalariados durante el periodo del gobierno de Cambiemos (Gotelli, 2017, 2020; Varesi, 2016), los sindicatos estatales recibieron el gobierno del Frente de Todos con expectativas de recomponer sus ingresos y conseguir mejoras en infraestructura, programas y políticas sectoriales. Pero el escenario de emergencia sanitaria modificó las demandas y acciones de los sindicatos que se orientaron a mantener el vínculo con sus representados promoviendo nuevas dinámicas hacia el interior del sindicato, negociar con el gobierno las nuevas condiciones de trabajo en la arena gremial-corporativa y mantener el apoyo al nuevo gobierno del Frente de Todos en la arena política.

### **1. Presentación**

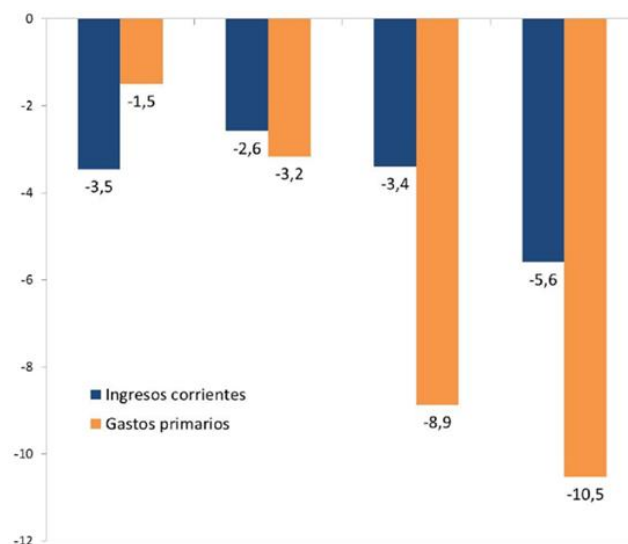
En la presente ponencia nos preguntamos por la conflictividad social en la Argentina en la pandemia con el foco puesto sobre sindicatos del sector público de la Provincia de Buenos Aires y sus recursos de poder sindical (Lévesque y Murray, 2010; Schmalz, 2017). Para ello, vamos a retomar brevemente los antecedentes recientes de la conflictividad de los sindicatos del sector público para preguntarnos luego sobre sus transformaciones durante la emergencia sanitaria. Nos centramos en dos sindicatos de empleados profesionales del sector servicios del nivel provincial: el Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de la Provincia de Buenos Aires (SUTEBA) y la Comisión Interhospitalaria del Conurbano y la Provincia (CICOP).

En el escenario político económico previo a la pandemia, los sindicatos SUTEBA y CICOP confrontaron con las políticas de ajuste del gobierno de Cambiemos durante el periodo 2015-2019 (Gotelli, 2021). Los últimos dos años del gobierno de Cambiemos estuvieron marcados por el mal desempeño de las variables macroeconómicas y el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. Parte del acuerdo de *stand by* con ese organismo financiero, incluía un compromiso de reducción del gasto fiscal, que se

trajo rápidamente en menor gasto en el área de salud y educación tanto a nivel nacional como en la provincia, donde los sindicatos del sector público reclamaron por la pérdida del poder adquisitivo, la falta de inversión en infraestructura y el recorte de programas sociales y educativos. Los sindicatos SUTEBA y CICOP militaron activamente contra las políticas de ajuste del gobierno de Cambiemos y se manifestaron a favor de la coalición del Frente de Todos, recibiendo al nuevo gobierno elegido en el 2019 con expectativas de recuperación.

## 2. Antecedentes: La conflictividad del sector sindical del sector público provincial prepandemia

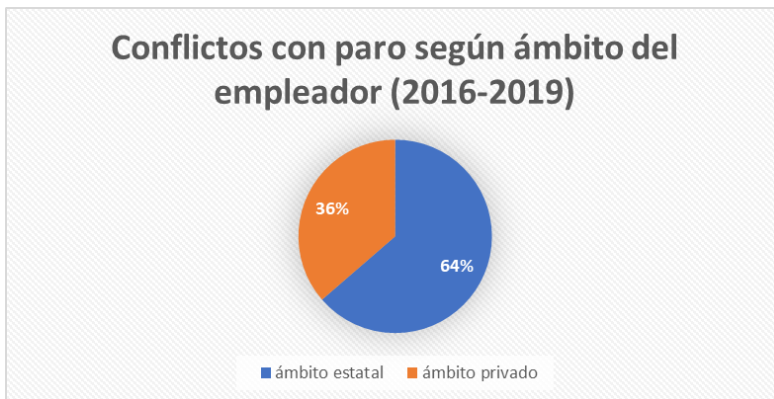
Gráfico 1: Variación interanual real de los ingresos corrientes y el gasto primario del Sector Público Nacional No financiero, 2016-2019.



Elaborado por CIFRA (2019)

El ajuste del gasto del Estado a partir de la firma del préstamo con el FMI (préstamo *Stand-By*), cuyas condiciones implican un ajuste del gasto fiscal. El gasto disminuye 1,5% el 2016, 3,2% el 2017, 8,9 en el 2018 y 10,5 en los primeros 9 meses del año 2019. El sector salud y educativo provincial percibieron un deterioro en las políticas de sus sectores, en el marco de discursos y acciones del gobierno orientadas a desprestigiar al sector público (Ase, 2019; Da porta, 2019; Rodríguez, 2017).

Gráfico 2: Conflictos con paro según ámbito del empleador, 2016-2019.



Elaboración propia a partir de datos del MTEySS

Como se observa en el Gráfico 2, la conflictividad en el sector público se mantuvo comparativamente más alta que la del sector privado. Los sindicatos del sector público protagonizaron eventos de protesta como jornadas de paro, concentraciones y movilizaciones.

Gráfico 3: Conflictos con paro en el ámbito estatal, 2016-2019.



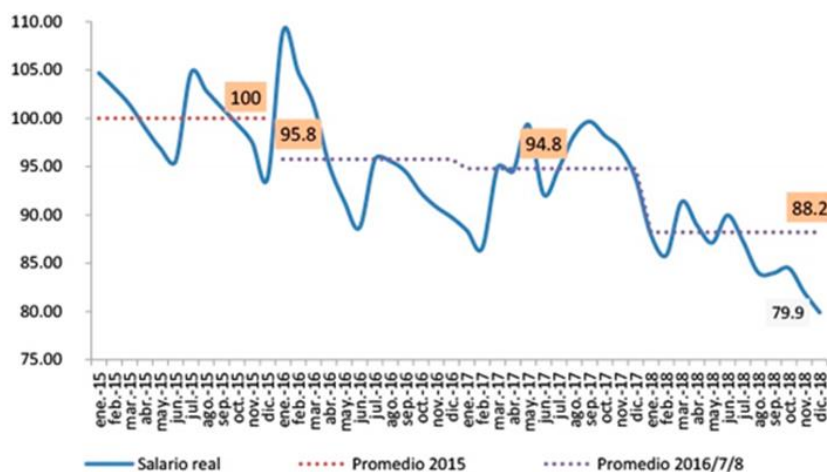
Elaboración propia a partir de datos del MTEySS

Del volumen del empleo público total registrado en el año 2010, el porcentaje del empleo público provincial rondaba el 51%, el municipal el 23% y el nacional el 26% (Fernández y González, 2017). Como se observa en el Gráfico 3, estos porcentajes son consistentes con la distribución de la cantidad de conflictos entre los ámbitos nacional, provincial y municipal, siendo estos dos últimos los dos niveles que concentran la mayor parte de las actividades estatales: administración, salud, educación, seguridad en el nivel provincial y obras y limpieza en el nivel municipal. El sector público provincial aparece

como un sector relevante tanto por su peso mayoritario en las funciones estatales como por el nivel de conflictividad del sector en los últimos años.

En la provincia de Buenos Aires, los docentes habían perdido para el año 2017, 9 puntos porcentuales del salario, hacia final del año 2018 el sector docente caía 20 puntos porcentuales desde el 2015 (CEPA, 2017).

Gráfico 4: Estimación del poder adquisitivo docente, 2015-2019.



Elaborado por CEPA (2019)

El Gráfico 4 muestra la caída del salario docente tomando como base el 2015 (2015=100). En diciembre del 2018 el salario docente, pese a las cláusulas de actualización automática, había acumulado una pérdida de 12 puntos porcentuales en promedio. La suspensión de la Paritaria Nacional Docente por el gobierno nacional y la crisis de infraestructura de las escuelas de la Provincia de Buenos Aires visibilizada por el fallecimiento de dos docentes<sup>1</sup>, abrieron nuevos frentes de conflicto entre el gobierno y los sindicatos docentes (Vilariño, Migliavacca & Remolgo, 2019).

Gráfico 5: Ejecución presupuestaria del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, año 2016.

<sup>1</sup> El 2 de agosto de 2018, un escape de gas en la escuela N° 49 de Moreno provocó una explosión que provocó la muerte de Sandra Calamano, vicedirectora, y Rubén Rodríguez, auxiliar del establecimiento educativo.

Salud Bucal	1,50%
ETS, VIH-SIDA y Hepatitis Virales	3,21%
Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) Unidades de Pronta Atención	4,98%
Salud Mental y Adicciones	6,62%
Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Genero	8,66%
Políticas en Medicamentos	20,85%
Programa Materno Infantil y Nutrición Pro.M.I.N	45,84%
Enfermedades Crónicas no Transmisibles	48,64%

Elaborado por CEPA (2017)

En el caso de los trabajadores de la salud de hospitales públicos, el sector nacional estuvo marcado por los despidos de trabajadores contratados y des jerarquización del ministerio nacional transformada en secretaría. En la Provincia de Buenos Aires, como se observa en el Gráfico 5, la subejecución presupuestaria funcionó como una forma de ajuste del gasto del sector salud que conllevó el deterioro del servicio de salud y de las condiciones de trabajo del personal.

En este escenario político económico regresivo, los sindicatos del sector público provincial (docentes, profesionales de la salud) llevaron adelante paros y movilizaciones a lo largo del periodo. Los reclamos salariales en el marco de las disputas en la arena gremial-corporativa con su empleador, el gobierno provincial, tuvieron como consecuencia la firma de cláusulas salariales de actualización automática en las negociaciones paritarias para disminuir el impacto de la devaluación. Además, cuestionaron la orientación de las políticas gubernamentales y lograron genera un escenario de polémica con el gobierno en la arena política, al cuestionar las consecuencias socioeconómicas del proyecto político económico de Cambiemos y sobre el deterioro del acceso a los derechos que en tanto trabajadores estatales garantizan con su actividad. Por último, en la arena electoral apoyaron la conformación de una coalición electoral opositora para las elecciones presidenciales del 2019.

El sindicalismo docente de la provincia de Buenos Aires protagonizó una serie de conflictos con la gestión provincial y nacional, en torno a las disputas en la arena gremial-corporativa y política los primeros años, alrededor de la arena electoral, el último. El año 2016 fue un año de baja conflictividad, cerrando la paritaria sin protesta con paro; el año 2017 tuvo lugar una serie de paros que terminaron con el gobierno provincial aceptando firmar una cláusula salarial de actualización automática en las negociaciones paritarias. El año 2018 fue un año de alta conflictividad, sin acuerdo paritario entre los docentes y el gobierno provincial, que cierra la paritaria asignando un aumento del 32% por decreto; sin acuerdo paritario y sin certezas sobre los niveles de inflación en el marco de la crisis cambiaria, la conflictividad escaló, con movilizaciones en agosto y septiembre y una

gran movilización en común entre sindicatos de la salud, docentes y administrativos, al mes siguiente. En este periodo las disputas por el gasto del estado en la arena gremial-corporativa se concentraron en los rubros salarios, infraestructura y programas educativos y de formación docente. Los reclamos alrededor de la paritaria nacional docente y la articulación con otros sindicatos del sector público provincial permitieron a los sindicatos docentes producir un escenario polémico con el gobierno de Cambiemos, cuestionando la orientación de su proyecto político-económico. Finalmente, en el año 2019 marcado por la agenda electoral, la actividad sindical concentró sus esfuerzos en apoyar una coalición opositora para competir con el gobierno en la arena electoral.

### **3. Emergencia sanitaria: un nuevo escenario de conflicto**

Con la emergencia sanitaria el escenario de recuperación esperado por los sindicatos se modificó drásticamente. CICOP y SUTEBA redireccionaron sus recursos en el contexto de crisis sanitaria: los recursos institucionales, como los convenios colectivos, y políticos, como el *apoyo* al gobierno, se orientaron no solo a buscar acuerdos salariales que logren recuperar el poder adquisitivo perdido los años previos sino también a resguardar la salud de sus afiliados abogando por protocolos y condiciones seguras en el trabajo: en el caso de los docentes la educación presencial se suspendió y se implementaron clases a distancia, además se buscó garantizar que se efectivice la vacunación prioritaria del sector; en el caso hospitalario, materiales de protección para trabajar de forma segura en los hospitales, el apoyo a las restricciones para evitar la saturación del sistema de salud y la vacunación del sector fueron demandas claves del periodo, sobre las cuales tanto CICOP como SUTEBA lograron avanzar.

Siguiendo a Diana Menéndez (2009), en el sector privado las negociaciones pueden darse en varios niveles de negociación, un primer nivel entre trabajadores individuales y empleador, donde los trabajadores atomizados individualmente negocian con escasos recursos sus condiciones de trabajo; y un segundo nivel de negociación entre asociaciones, donde el sindicato negocia de manera colectiva frente a la empresa con mayores recursos, a través de la huelga, por ejemplo. En el primer nivel el trabajador cuenta con pocos recursos, en último caso, la suspensión de su trabajo. En la negociación colectiva, el sindicato puede suspender la producción de forma general, contando con un recurso significativamente mayor. En el sector público puede agregarse una dimensión más, de negociación específicamente política, donde el recurso en juego no es el trabajo individual ni la negociación colectiva sino el consenso social. El gobierno

debe estar dispuesto a considerar las demandas de otros actores que tienen capacidad de dañar el consenso social, o el proyecto político, que el gobierno defiende<sup>2</sup>.

Si durante el gobierno de Cambiemos, este recurso permitió a los sindicatos confrontar con el gobierno nacional y bonaerense de Cambiemos, polemizando contra un proyecto que ajustó el gasto fiscal con impacto en los sectores de salud y educación. Ese litigio entre los sindicatos estatales y el gobierno de Cambiemos (2015-2019) tuvo como lugar central la manifestación. Durante el gobierno del Frente de Todos, en el contexto de la emergencia sanitaria provocada por la pandemia, entre los años analizados (2020-2021), los sindicatos estatales movilizaron ese recurso político, ya no en contra sino en *apoyo* del proyecto político del gobierno. Ese mismo recurso habilitó a los sindicatos, junto a los recursos institucionales del CICOP y SUTEBA, a negociar condiciones de trabajo seguras en el contexto de la pandemia y una recuperación parcial del poder adquisitivo del salario del sector.

#### **4. Conclusiones: el recurso político, clave para entender el poder sindical del sector estatal**

El concepto de *recurso político* que Diana Menéndez elabora -específicamente para el sector de sindicatos estatales<sup>3</sup>- permite identificar un recurso de poder específico de este sector. En los casos presentados, CICOP y SUTEBA, la capacidad de daño al consenso sobre el proyecto político fue movilizada con diferentes objetivos en los últimos años. Si durante el gobierno de Cambiemos, los sindicatos buscaron polemizar con un proyecto político que ajustó el gasto fiscal con impactos regresivos sobre el sector de salud y educación, durante la emergencia sanitaria en el gobierno del Frente

---

<sup>2</sup> “el poseedor de bienes (generalmente el gobierno) está dispuesto a intercambiarlos por consenso social con otro actor que puede amenazar con destruir ese consenso (o lo que es lo mismo, poner el orden en peligro) a menos que reciba los bienes que necesita” (Pizzorno, 1979:384) Citado por Diana Menendez (2009:51)

<sup>3</sup> “Aplicado al caso del sindicato estatal, los niveles de negociación colectiva (segundo nivel) y de intercambio político (tercer nivel) se fusionan conformando una misma instancia. En este sentido, observamos que, a la hora del conflicto laboral en el Estado, la acción sindical no se sustenta -al menos como característica fundamental- en los denominados recursos de mercado, es decir la capacidad de alterar el proceso de reproducción del capital por parte del capitalista (que a su vez está en gran parte sustentado en las condiciones generales del mercado de trabajo). Por el contrario, lo que parece ser el pilar de la fundamentación de la acción sindical en el Estado, es la capacidad de realizar un daño político. En este punto son casi inescindibles las dimensiones del Estado, su carácter material y simbólico se unen, y el daño a la materialidad de la administración deviene daño simbólico al poder político. Es a través de los aparatos del Estado, de su materialidad, que se llevan a cabo gran parte de los proyectos políticos que un determinado gobierno encarna. De este modo, cuando estalla el conflicto laboral en su interior, se pone en tela de juicio, en alguna medida, la viabilidad del proyecto, la puesta en práctica de la política.” (Diana Menéndez, 2009:53)



de Todos, buscaron *apoyar* al proyecto del gobierno, mostrándose a favor de las políticas implementadas por el gobierno y avanzando en reivindicaciones para sus sectores.

## 5. Bibliografía

Ase, I. (2019). Cobertura Universal en Salud: ¿garantía del derecho a la salud o el nuevo nombre del ajuste? En M. Nazareno, G. Vázquez, & M. S. Segura (Eds.), *Pasaron cosas: Política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos* (1ra ed., pp. 199-220). Brujas.

Da Porta, E. (2019). La “revolución educativa” de Cambiemos. En M. Nazareno, G. Vázquez, & M. S. Segura (Eds.), *Pasaron cosas: Política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos* (primera, pp. 149-170). Brujas.

Diana Menéndez, Nicolás (2009). Aproximaciones teóricas en torno a la representación sindical. *Gaceta Laboral*, 15(2),32-58. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=336/33614580002>

Gotelli, A. N. (2017). *Proyecto político-económico y modelo de acumulación en la Argentina reciente. Los primeros años del gobierno de Cambiemos*. [Tesis de grado, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación]. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1465/te.1465.pdf>

(2020). Años turbulentos. *Question/Cuestión*, 2(67), e414. Disponible en: <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/6434/5575>

(2021). Proyecto de tesis: Acciones sindicales durante el gobierno de Cambiemos. El sindicalismo docente ante un nuevo escenario político-económico. *Escenarios, Revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales*. Disponible en: <https://revistas.unlp.edu.ar/escenarios/article/view/12407/11227>

Lévesque, C., & Murray, G. (2010). Understanding union power: resources and capabilities for renewing union capacity. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 16(3), 333–350

Pizzorno, A. (1979). *Intercambio político e identidad colectiva en el conflicto laboral*. En: El resurgimiento del conflicto de clases en Europa Occidental a partir de 1968 II.

Rodríguez, L. G. (2017). “Cambiemos”: La política educativa del macrismo. *Question/Cuestión*, 1(53), 89-108.

Schmalz S. (2017). Los recursos de poder para la transformación sindical. *Nueva*

*Sociedad Especial*. <https://nuso.org/articulo/los-recursos-de-poder-para-la-transformacion-sindical/>

Varesi, A. G. "Tiempos de restauración. Balance y Caracterización del gobierno de Macri en sus primeros meses". En: *Realidad Económica*, Núm. 302. 2016.

Vilariño, G., Migliavacca, A., & Remolgo, M. (2019). Precarización de la educación pública y resistencia colectiva en la Argentina gobernada por Cambiemos: Los desafíos de un nuevo ciclo neoconservador. *En Revista Educação e Emancipação*, 12(3), 61-92.

#### Fuentes:

Centro de Economía Política Argentina (CEPA). (2017). *Los efectos de la subejecución en el derecho a la salud*. CEPA.

Centro de Economía Política Argentina (CEPA). (2019). *Paritaria docente 2019: Análisis del poder adquisitivo y contraste con la línea de pobreza*. CEPA.

Diario digital la Tecla info, 15/3/2021, "Gollan y Kreplak acordaron con Cicop crear mesas técnicas".

Fondo Monetario Internacional (FMI). (2018a, junio 2). El Directorio Ejecutivo del FMI aprueba un Acuerdo Stand-By por USD 50.000 millones para Argentina. *COMUNICADO DE PRENSA NO. 18/245*.

Fondo Monetario Internacional (FMI). (2018b, junio 7). El FMI anuncia un acuerdo a nivel del personal técnico con Argentina para un Acuerdo Stand-By de tres años por USD 50.000 millones. *COMUNICADO DE PRENSA NO. 18/216*.

*socioeconómicos (EPH)* (Informes técnicos N.º 232; Volumen 3).

Infoplatense. (2018, septiembre 6). Los médicos volvieron a la calle para reclamar salarios y mejoras en hospitales. *Diario Infoplatense*.

Página 12. (2018, agosto 29). Los docentes marchan por salarios dignos y escuelas seguras. *Diario Página 12*.