



Revista de Estudios Marítimos y Sociales

Publicación científica de carácter semestral

Año 16 - Número 23 - jul-dic de 2023 - Mar del Plata - Argentina - ISSN 2545-6237

Demandas sindicales del sector público e intereses políticos del Estado empleador. Las negociaciones por los derechos laborales de los trabajadores municipales bonaerenses (2014-2021)

Union demands of the public sector and the political interests of the State as employer. Negotiations for the province of Buenos Aires municipal workers' labor rights (2014-2021)

ARK CAICYT: <http://id.caicyt.gov.ar/ark:/s25456237/atefmutw6>

Santiago Duhalde *

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); Centro Interdisciplinario de Estudios Políticos, Sociales y Jurídicos (CIEP) de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN).

Correo electrónico: ds@der.unicen.edu.ar

* Doctor en Historia Contemporánea (Universidad de París 8) y Doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Investigador Adjunto CONICET. Profesor Titular de la UNICEN. ORCID: 0000-0003-4166-9838 Azul, Provincia de Buenos Aires, Argentina.

Santiago Duhalde "Demandas sindicales del sector público e intereses políticos del Estado empleador. Las negociaciones por los derechos laborales de los trabajadores municipales bonaerenses (2014-2021)", *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, N° 23, julio 2023, pp. 117--145.



**Demandas sindicales del sector público e intereses políticos del Estado empleador.
Las negociaciones por los derechos laborales de los trabajadores municipales
bonaerenses (2014-2021)**

Union demands of the public sector and the political interests of the State as employer. Negotiations for the province of Buenos Aires municipal workers' labor rights (2014-2021)

Santiago Duhalde *

Recibido: 18 de Octubre de 2022

Aceptado: 15 de Mayo de 2023

Resumen

En este artículo abordamos el proceso de negociación que tuvo lugar hace una década para la sanción de una nueva ley de empleo municipal en la provincia de Buenos Aires, e indagamos en los vaivenes que existieron a la hora de implementar esta norma en los diferentes distritos bonaerenses, centrándonos en el período 2014-2021. Para llevar a cabo estos propósitos analizamos las condiciones laborales de los trabajadores municipales y los antecedentes normativos. También determinamos los principales actores que tuvieron relevancia en este proceso (Federaciones sindicales y organizaciones de base, intendentes, legisladores provinciales), y sus posicionamientos y acciones en torno a esta nueva ley. En cuanto al nivel explicativo, ponemos el acento en la importancia del factor político en el ámbito laboral del sector público, con el fin de entender los procesos de negociación, sus avances y obstáculos. En este sentido, y para finalizar, destacamos cuatro casos de municipalidades donde este desarrollo tomó tintes particulares en el marco de circunstancias políticas específicas.

Palabras clave: sindicatos municipales – Estado empleador – negociación política – derechos laborales – provincia de Buenos Aires

Abstract

In this paper, we address the negotiation process that took place a decade ago for the sanction of a new municipal employment law in the province of Buenos Aires, and we investigate the

* Investigador Adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con lugar de trabajo en el Centro Interdisciplinario de Estudios Políticos, Sociales y Jurídicos (CIEP) de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN). Profesor Titular de la UNICEN. Azul, Provincia de Buenos Aires, Argentina. ORCID: 0000-0003-4166-9838. Correo electrónico: ds@der.unicen.edu.ar



vicissitudes that existed when implementing this law in the different districts of the province of Buenos Aires, focusing on the period 2014-2021. To carry out these purposes we analyze the working conditions of municipal workers and the normative antecedents. We also determined the main social actors that were relevant in this process (union federations and grassroots union organizations, mayors, provincial legislators), and their stances and actions regarding this new law. Concerning the explanatory level, we emphasize the importance of the political factor in the labor sphere of the public sector, in order to understand the negotiation processes, their progress and obstacles. In this sense, and to conclude, we highlight four cases of municipalities where this development took on particular forms within the framework of specific political circumstances.

Keywords: municipal unions – State as employer – political negotiation – labor rights – province of Buenos Aires

Introducción¹

El sector público en Argentina reagrupa a un número significativo de trabajadores. Cerca del 20% del total de empleados del país se desempeña en algún nivel del Estado [Gasparini *et al.* 2015]. Se trata de una cifra que resulta alta en relación con Latinoamérica –donde el promedio es del 12%– aunque se encuentra en un nivel medio si se la compara con lo que sucede en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), donde llega incluso hasta un 30% en los casos escandinavos [Gasparini *et al.* 2015, OECD 2017].

Del total de trabajadores estatales en Argentina, la mayoría se concentra en el nivel provincial, que en 2016 reagrupaba al 66%. Para entender semejante número debemos tener en cuenta que desde los años 1990 las provincias brindan los servicios básicos de salud y educación. Le sigue el ámbito nacional con el 21%. Y finalmente encontramos el nivel municipal con un 13%, equivalente a casi 600 mil trabajadores [MTESS 2017].

¹ Este trabajo de investigación ha sido financiado por el Programa de Fortalecimiento en Acciones Sustantivas de Ciencia y Tecnología en Universidades Nacionales (SPU-Ministerio de Educación) a través de la Secretaría de Ciencia, Arte y Tecnología de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN). Se trata del Proyecto JOVIN código 03-JOVIN-76J “Sindicatos y Estado empleador en el centro de la provincia de Buenos Aires. La situación político-laboral en el contexto de la nueva ley provincial de empleo público municipal”, dirigido por el Dr. Santiago Duhalde y radicado en el Centro Interdisciplinario de Estudios Políticos, Sociales y Jurídicos (CIEP) de la UNICEN.



Según sindicalistas y exfuncionarios entrevistados, este segmento de empleados estatales, los municipales, poseen las peores condiciones salariales y contractuales del sector público.² Los sueldos iniciales pueden no alcanzar el salario mínimo, vital y móvil, y algunas veces se encuentran incluso por debajo de la línea de indigencia. A esto se suma que, en varios casos, una porción significativa del sueldo corresponde a “bonificaciones” (horas extras, funciones, trabajo en equipo) otorgadas –según algunos sindicalistas– “a discreción” por los funcionarios políticos, lo que genera una situación de inestabilidad económica y vulnerabilidad. A su vez, es alto el número de trabajadores que se encuentra en condiciones contractuales precarias, principalmente como monotributistas y destajistas.

Aquí sostenemos que estas condiciones de los trabajadores municipales están directamente relacionadas con las particularidades del vínculo laboral en el sector público, donde la relación de trabajo se encuentra permanentemente atravesada por los intereses y las proyecciones políticas de los actores estatales, principalmente del gobierno de turno. También intervienen allí algunas características legales propias del nivel administrativo municipal (reelección indefinida de los intendentes, relación estatutaria con el personal) y, además, las restricciones económicas de las comunas, que en varios casos obstaculizan las mejoras en la situación del personal. En este artículo nos enfocamos principalmente en el entramado político que permea y condiciona el desarrollo de las relaciones laborales en el ámbito municipal bonaerense y, particularmente, en la relación entre las organizaciones sindicales y los poderes del Estado en la última década.

En términos metodológicos, y desde un enfoque cualitativo, nos centramos en las disputas entre las entidades gremiales y las autoridades políticas municipales, y analizamos algunos casos puntuales de municipios bonaerenses para profundizar sobre la dinámica de esta relación. En cuanto a las técnicas de recolección de datos, recurrimos a una búsqueda y selección de material normativo, de diarios de sesiones de la legislatura bonaerense y de documentos periodísticos sobre las principales

² Esta afirmación resulta muy difícil de confirmar fehacientemente dados los obstáculos para acceder a datos relativos al empleo público municipal en Argentina. Incluso, no sólo es difícil conseguir la información sino que, en ocasiones, ésta efectivamente no existe (por ejemplo, en muchos municipios no hay un registro del número exacto de personal o del monto real de las remuneraciones).



negociaciones y conflictos que tuvieron lugar en el período, y realizamos entrevistas a dirigentes sindicales y exfuncionarios estatales involucrados en estos intercambios.

El interés político y su incidencia en las relaciones laborales del sector público municipal

Históricamente, los estudios sindicales en Argentina no han centrado su interés en el sector público, y menos aún sobre las relaciones sindicato-empendedor en el ámbito municipal. No obstante, encontramos algunos trabajos importantes llevados a cabo desde la sociología y la ciencia política que se esmeran por realizar una lectura política del mundo laboral en este sector y de la relación particular entre organizaciones gremiales y Estado empleador [Ferrari 2015 y 2018, Diana Menéndez 2015]. También hay aportes de la ciencia histórica, desde donde se ha encarado el estudio de las condiciones laborales de los trabajadores municipales. Por ejemplo, se ha puesto el foco en el periodo pre-peronista, tanto para resaltar el patronazgo y el clientelismo político en el empleo público municipal [Horowitz 2007] como para analizar la intervención del Estado frente a los conflictos en este sector [Barandiarán 2017]. También se ha abordado el análisis del accionar sindical en el marco del trabajo y el empleo municipal durante el primer peronismo [Di Tella 2003, Marcilese 2010]. Finalmente, han sido estudiosos provenientes de las ciencias de la administración quienes –desde la década de 1990– se han abocado al nivel municipal, realizando aportes significativos sobre el trabajo en este ámbito, aunque sin centrarse en las relaciones laborales en sí, sino como factor explicativo a la hora de analizar cuestiones de gestión y planes estratégicos de desarrollo local [Bonardo 2009, Gasseuy 2016].

De todas maneras, a pesar de estos trabajos, son pocos los análisis y los datos fehacientes sobre la vida laboral en el nivel municipal. Frecuentemente se ha preferido el estudio del ámbito estatal nacional y, particularmente, el de la administración pública nacional [Orlansky 1989 y 1997, Zeller 2007, Armelino 2015]. No obstante, podemos destacar cuestiones transversales a todos los niveles del Estado y que caracterizan a las relaciones laborales en el sector público argentino. Veamos algunas de ellas.

Siguiendo a Cremonte podemos señalar la eventual pluralidad de personerías gremiales en este ámbito y, por lo tanto, una potencial competencia sindical en términos de



igualdad formal [Cremonte 2012], lo que predispone tanto al Estado/gobierno como a los sindicatos al establecimiento de alianzas y exclusiones políticas entre ellos. Por otro lado, es necesario destacar que, a diferencia de lo que sucede en el sector privado, el objetivo último del empleo en el sector estatal no es el beneficio económico, sino más bien el beneficio social [Duhalde 2021]. Finalmente destacamos el carácter político que asume todo conflicto (o amenaza de disrupción) que tiene lugar en el empleo público, debido a que éste puede dañar directamente la imagen del gobierno de turno [Diana Menéndez 2007].

Con respecto a estas características, hay que entender el doble papel que aquí juega el Estado, en tanto empleador y en tanto poder público. La imposibilidad de separar en los hechos ese doble rol hace de la relación laboral en este sector un espacio donde los intereses políticos intervienen permanentemente. Por “interés político” nos referimos al conjunto de acciones y proyecciones públicas del gobierno de turno, que efectivamente desarrolla como actividad gubernativa. Esta faceta del Estado/gobierno, en tanto poder público, permea constantemente su papel como empleador. Así, el establecimiento de las decisiones laborales en el seno del Estado se encuentra condicionado por la definición y el desarrollo de sus políticas públicas y de administración. En definitiva, lo que aquí se pone en juego es la particularidad del gobierno (como dirección del Estado) en tanto empleador, debido a su rol como principal actor público. Y ésta también es una característica del Estado a nivel municipal.

Históricamente, los gobernantes-funcionarios impusieron sus condiciones a los antiguamente denominados “servidores públicos”, con el fin de perseguir sus objetivos políticos y de gobierno, evitando la idea y figura de un contrato laboral. La relación de empleo era entonces entendida como un vínculo de sujeción a los mandatos gubernamentales, priorizando de ese modo “el interés de la nación”. Con la lenta “laboralización” del sector público a partir de la década de 1970 –producto de fuertes disputas sindicales– la consecución de negociaciones colectivas ha permitido equilibrar una relación desde sus inicios unilateral [Armelino 2014]. Aunque, como veremos, aún persisten sólidos resabios de aquella época.

Las instancias legales de negociación colectiva en el sector público argentino, espacio clave para la consecución de reivindicaciones laborales, han ido consiguiéndose



paulatinamente. En algunas empresas estatales y organismos descentralizados se establecieron convenios colectivos de trabajo (en adelante CCT) ya en la década de 1970, e incluso antes, aunque en el marco del derecho privado [Armellino 2014]. Y en los años noventa este impulso llegó finalmente al nivel de la administración nacional y de algunas provincias. Sin embargo, los municipios siempre fueron a la zaga de este proceso. La posibilidad de los intendentes de ser reelegidos indefinidamente en la mayoría de las provincias argentinas [Cravacuore y Nickson 2022] ha contribuido a que, en este nivel, el manejo clientelar se potencie y sea más difícil de desestructurar.³

En definitiva, a nivel municipal la mayoría de los trabajadores aún continúa sin una legislación laboral que los ampare plenamente y en el marco de disputas por su obtención. La puja se da especialmente entre los intendentes y los sindicatos del sector, disputas atravesadas principalmente por intereses políticos que es necesario analizar, además de ponderar las posibilidades y los condicionamientos legales y económicos. En este caso nos enfocaremos en las situaciones que han transitado en las últimas décadas los municipios de la provincia de Buenos Aires.

Precarización laboral: situación histórica de los municipales bonaerenses

A mediados de la década pasada, la provincia de Buenos Aires reunía a aproximadamente el 52% del total de trabajadores municipales del país [MTESS 2017]. En esta provincia los sueldos también eran bajos. Por ejemplo, en octubre de 2018 podíamos encontrar en Merlo sueldos básicos iniciales de \$4.700, cuando en ese entonces el salario mínimo, vital y móvil era de \$10.700.⁴ Por otro lado, en algunos distritos era muy alto el porcentaje de trabajadores municipales con contratos precarios. En 2015, por ejemplo, este tipo de contratos ascendía a casi el 65% en el municipio de Berazategui [Espínola Vera 2017].

Para entender esta realidad es necesario señalar que, si bien la situación de los municipales bonaerenses no era buena desde la década de 1980 –y lo mismo ocurre a

³ No obstante, es necesario remarcar que en los últimos años se observa una tendencia a limitar las reelecciones de los intendentes en distintas provincias (Mendoza, Buenos Aires, Córdoba).

⁴ *La Nación*, “Intendentes peronistas se resisten a firmar acuerdos laborales en sus municipios”, 9 de octubre de 2018 (<https://www.lanacion.com.ar/politica/intendentes-peronistas-se-resisten-firmar-acuerdos-laborales-nid2179792/>).



nivel nacional y provincial [Orlansky 1989 y 1997]–, estas condiciones se agravaron profundamente con la sanción en 1995 de la ley provincial 11.757, durante el gobierno de Eduardo Duhalde, en el marco del ajuste neoliberal de aquellos años.

Hasta ese entonces, el trabajo de los municipales era regido en su mayoría por ordenanzas locales que introducían ciertos derechos básicos para el personal, y en menor medida por un decreto de la última dictadura que incluso disponía más derechos que la ley duhaldista en su regulación de las relaciones laborales en los municipios bonaerenses. Esta última, denominada por los trabajadores como “ley de la inestabilidad”, vino a establecer, entre otras cosas, una baja salarial (artículo 19), un aumento de la precarización laboral (artículo 12), y a consolidar un histórico régimen de trabajo unilateral donde el Estado empleador formalmente dispone las condiciones de trabajo sin consultas ni negociaciones con la parte empleada. Así, los intendentes quedaban facultados, por ley, para establecer las condiciones laborales por decreto. Por ejemplo: los salarios, los ingresos, los asensos y las cesantías. Estas últimas, gracias al principio de “disponibilidad” (artículo 9), podían realizarse sin justificación alguna, incluso a personal de planta permanente.

Frente a esta ofensiva contra los trabajadores, desde fines de los años noventa se presentaron proyectos legislativos para derogar esta ley y aprobar la creación de instancias paritarias obligatorias en el ámbito municipal,⁵ tal como había sucedido en algunas provincias y en el ámbito nacional (en este último caso el proceso había culminado con la sanción en 1992 de la Ley de Convenciones Colectivas para la Administración Pública Nacional). Durante años estas iniciativas no pudieron avanzar, principalmente por la oposición de intendentes –sin distinción de signo político– y de los legisladores que respondían a ellos.

Los jefes comunales opinaban que estos proyectos suponían un avasallamiento a la autonomía municipal,⁶ o sea, a la potestad de los Departamentos Ejecutivos de organizar y administrar al personal municipal según su conveniencia política y sus posibilidades económicas, sin imposiciones provenientes de normativas provinciales. Sin embargo,

⁵ Ya en 1997, Rubén García –entonces Secretario General del Sindicato de Trabajadores Municipales de Avellaneda– presentó un primer proyecto de ley en ese sentido, que fracasó. Luego, en 2006, se insistió con otros dos proyectos, que no lograron tratamiento legislativo.

⁶ *InfoGremiales*, “¿Peligran las paritarias para municipales?”, 20 de octubre de 2014 (<https://www.infogremiales.com.ar/noticia.php?n=5882>).



algunos dirigentes sindicales entendían que, en realidad, los intendentes no querían dar marcha atrás con la costumbre de decidir unilateralmente sobre las condiciones de trabajo,⁷ además de no querer mostrar la cantidad real de personal municipal –muchos de ellos aparentemente ligados políticamente a los intendentes–. Conjuntamente con lo que interpretaban como “manejos clientelares”, algunos sindicalistas también denunciaban la disciplina que los jefes comunales aplicaban al personal municipal a través de la amenaza de despido.⁸

Dos Federaciones de sindicatos municipales

Los sindicatos municipales bonaerenses se agruparon históricamente en una única Federación a nivel provincial, creada en 1947: la Federación de Sindicatos de Trabajadores Municipales de la Provincia de Buenos Aires (FSTMPBA).⁹ Su fundador, Jerónimo Izetta, ejerció como secretario general de la Federación desde su creación hasta 1991, año de su muerte. Ese año asumió el cargo Alfredo Atanasof, anteriormente secretario adjunto.

Este sindicato, de segundo grado, poseía un poder considerable en la provincia dada su ramificación en casi todos los partidos bonaerenses. El Partido Justicialista se había aliado en numerosas oportunidades a dirigentes de esta Federación con el fin principal de obtener fiscales de mesa y apoyo electoral en cada uno de los municipios. De esos intercambios viene el ingreso de Atanasof a la política estatal, de la mano del entonces gobernador bonaerense Eduardo Duhalde. En 1995 el secretario general de la Federación consigue el cargo de diputado nacional, que repitió en otras dos oportunidades. También fue Ministro de Trabajo y luego Jefe de Gabinete de Duhalde

⁷ *Línea Sindical*, “Informe especial: paritarias municipales, nueva ley, viejas mañas”, 22 de marzo de 2017 (www.lineasindical.com.ar/informe-especial-paritarias-municipales-nueva-viejas-manas-1473052.html).

⁸ *La Nación*, “Intendentes peronistas se resisten a firmar acuerdos laborales en sus municipios”, 9 de octubre de 2018 (<https://www.lanacion.com.ar/politica/intendentes-peronistas-se-resisten-firmar-acuerdos-laborales-nid2179792/>) e *InfoGremiales*, “Municipales van por los convenios colectivos”, 11 de abril de 2016 (<https://www.infogremiales.com.ar/noticia.php?n=20164>).

⁹ Poco tiempo antes surgió un intento de conformación de una federación bonaerense, que fracasó. Al respecto puede verse el trabajo de Marcilese [2010].



durante su presidencia, siempre continuando paralelamente con el cargo en la organización gremial.¹⁰

Fue en ese marco que Atanasof acordó y apoyó la sanción, en diciembre de 1995, de la ley 11.757, a pesar del retroceso que esto representaba para los derechos de los trabajadores municipales. Esto le significó casi inmediatamente la conformación de una lista interna en la Federación y en varias organizaciones de base, que entendían que los sindicatos y los trabajadores no ganaban nada a cambio de la nueva norma y que perdían derechos adquiridos. Así, un grupo de dirigentes opositores, liderados por el secretario general de los municipales de Avellaneda, Rubén García, comenzó a trabajar para desplazar al secretario general y dar marcha atrás con la ley duhaldista. En varias oportunidades intentaron competir electoralmente, sin poder conseguirlo. No obstante, y a la par que proponían derogar la ley, emprendieron la creación de una Federación paralela: la Federación de Sindicatos Municipales Bonaerenses (FeSiMuBo).¹¹ Por primera vez coexistían dos federaciones en esta jurisdicción gremial.

FeSiMuBo pudo conformarse en 2004 gracias al apoyo de Hugo Moyano, entonces al frente del poderoso sindicato de camioneros y de la Confederación General del Trabajo (CGT). De la mano del proceso kirchnerista que estaba naciendo, esta Federación fue creciendo considerablemente hasta llegar a tener en 2017 la representación del 80% de los trabajadores municipales bonaerenses [Espínola Vera 2017]. Varios de sus dirigentes fueron, desde su creación, diputados provinciales y nacionales por el Frente para la Victoria, como Rubén García, Juan Carlos Sluga y Hernán Doval.

La Federación más antigua quedó atada a su pasado condescendiente con la gestión duhaldista, y con los años perdió una gran cantidad de sindicatos de base en toda la provincia a manos de la organización rival. A esto contribuyó que su secretario general se encontrara desde hacía años más enfocado en la política nacional que en la tarea sindical, lo que hizo que pierda la iniciativa a nivel político-gremial. En esta tendencia también puede haber colaborado el hecho de que mientras la antigua Federación retenía el 50% de las cuotas sindicales recaudadas por sus sindicatos de base, la FeSiMuBo sólo

¹⁰ *El Retrato de Hoy*, “Alfredo Atanasof perdió su sindicato de municipales”, 25 de noviembre de 2010 (<https://elretratodehoy.com.ar/2010/11/25/alfredo-atanasof-perdio-su-sindicato-de-municipales/>).

¹¹ *Democracia*, “Tras casi 20 años de resistencia ya es Ley el Estatuto para los municipales”, 23 de noviembre de 2014 (<https://www.diariodemocracia.com/regionales/Ameghino/93152-casi-anos-resistencia-estatuto-municipal>).



reclamaba un 0,75% a las entidades adheridas.¹² Esta diferencia puede haber jugado un papel importante a la hora de los pases de las organizaciones de base.

De todas maneras, la antigua Federación preservaba algunos privilegios que sí había obtenido de parte del gobierno de Duhalde a la hora de sancionar la ley 11.757. Según esa norma, se trataba de la única organización gremial representativa de los trabajadores municipales bonaerenses y la única habilitada para negociar y firmar acuerdos (artículo 51). Así, teniendo en cuenta esta prerrogativa, la histórica organización se negó permanentemente a apoyar la derogación de la ley duhaldista. Y si bien desde 2010 – año en que Atanasof fue destituido– comenzó a expresar la necesidad de negociaciones colectivas para el sector, lo hizo siempre en base a proponer reformas a la norma noventista.¹³

Por el lado de la nueva Federación, si bien desde su creación había encontrado numerosos obstáculos para avanzar en materia legislativa –tanto por parte de la antigua organización como de intendentes–, a partir del año 2011 comenzaron a darse ciertas condiciones para poder encaminar la sanción de una nueva norma. Con el recambio legislativo de ese año y la asunción del sector más progresista del peronismo, logró dar el impulso suficiente para consensuar el tratamiento de un nuevo proyecto de ley en la legislatura provincial. A esto contribuyeron también las decenas de movilizaciones de trabajadores que tuvieron lugar desde los años previos.¹⁴ La iniciativa la tomó el bloque del Frente para la Victoria en la cámara baja, a través del diputado Hernán Doval, por entonces secretario adjunto de FeSiMuBo.

Este proyecto fue presentado en Diputados en marzo de 2014. Tenía como principales objetivos derogar la ley 11.757, y restituir y ampliar ciertos derechos de los empleados municipales. Concretamente, se incorporaba –por primera vez en la historia– la

¹² Datos proporcionados por la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales del Ministerio de Trabajo de la Nación (<http://dnasconsulta.trabajo.gob.ar/>).

¹³ *SM Noticias*, “Ruggiero desplazó a Atanasof y se quedó con la Federación de Sindicatos Municipales”, 25 de noviembre de 2010 (<https://www.smnoticias.com/noticias/1921>) y *Un medio en Morón*, “Las dos federaciones municipales se pelean por el tratamiento de un nuevo estatuto laboral”, 21 de septiembre de 2014 (<https://unmedioenmoron.com.ar/2014/09/11/las-dos-federaciones-municipales-se-pelean-por-la-sancion-de-un-nuevo-estatuto-laboral/>).

¹⁴ De hecho, las movilizaciones de sindicatos municipales contra la ley 11.757 se remontan a 1995, año de su sanción. La mayoría de estas movilizaciones se concentraron en la ciudad de La Plata, capital y centro político de la provincia de Buenos Aires, a donde solían acudir trabajadores y sindicalistas de distintos municipios bonaerenses, principalmente críticos de la antigua Federación.



instancia de la negociación colectiva, con el fin de romper con la tendencia estatutaria y unilateral del ámbito municipal y generar un espacio de discusión obligatorio con los representantes de los trabajadores. También se establecía un período de prueba de 12 meses, a partir del cual el personal pasaba automáticamente a planta permanente, y se eliminaba la figura de la “disponibilidad”, intentando instalar así la estabilidad laboral. Asimismo, se suprimía la figura de destajista, se restituía el 3% por antigüedad (que había sido quitado por la ley 11.757), se otorgaban por primera vez licencias por paternidad y adopción, y se fijaba un límite máximo de 20% de personal contratado. Además, en el mismo proyecto se instaba a las partes a firmar convenios colectivos de trabajo, y se garantizaba el salario mínimo, vital y móvil a todos los trabajadores municipales.

Los intereses políticos y su rol en la sanción de una nueva ley

Primeras negociaciones

Con la serie de reivindicaciones que acabamos de mostrar, no fue fácil acordar el tratamiento de este proyecto entre los diferentes bloques de diputados. Para convencer, la Federación impulsora del proyecto se reunió con varios intendentes de la provincia y, como mencionamos, llevó a cabo numerosas movilizaciones. Al mismo tiempo, el diputado Doval impulsó varias reuniones con el resto de los legisladores. Éstos finalmente convinieron su tratamiento en septiembre de 2014.

Sin embargo, justo antes de la fecha de tratamiento legislativo, la Suprema Corte de Justicia de la provincia dictó un fallo que declaró inconstitucional 60 de los 110 artículos de la ley 11.757. Se trataba de una demanda presentada en 1997 por la Municipalidad de San Isidro, donde se denunciaba la violación a la autonomía municipal por inmiscuirse la norma en asuntos locales tales como los requisitos de admisibilidad de personal, el régimen de licencias, etc. Esta declaración judicial, en principio aplicable sólo al caso, fue un fuerte espaldarazo al nuevo proyecto de ley que venía a proponerse como el sustituto de la norma duhaldista, y un golpe a la vieja Federación y a los intendentes.



De todas maneras, quienes elaboraron el proyecto debieron tomar nota del fallo y adecuar la iniciativa, teniendo en cuenta especialmente la posibilidad de violar nuevamente las autonomías municipales. De hecho, previo a la media sanción en Diputados, el proyecto fue retocado con la participación de otros bloques y de algunos intendentes. Principalmente se sacó de escena la paritaria provincial que estaba prevista. Los jefes comunales no querían que un acuerdo a nivel provincial les imponga en su distrito cuestiones con las que quizá no estuviesen de acuerdo o no pudiesen cumplir a partir de su presupuesto. Así, el proyecto de las paritarias sólo continuó a nivel municipal y se acordó la creación de un Consejo a nivel provincial que funcionaría como orientador de las políticas laborales locales, pero de carácter no vinculante.

Finalmente el proyecto obtuvo la media sanción con el apoyo de todos los bloques, menos el del Frente de Izquierda y los Trabajadores y el del Frente Renovador –que entendía que la propuesta continuaba violando la autonomía municipal–.

La oposición de los intendentes

Si la tarea en la Cámara de Diputados no había sido fácil, el acompañamiento en el Senado sería más difícil aun. Si bien los impulsores del proyecto contaban con el apoyo del vicegobernador peronista (y presidente de la Cámara Alta) Gabriel Mariotto, allí existía mayor paridad entre el número de senadores del Frente para la Victoria y el del Frente Renovador. Este último ya se había pronunciado en contra de la iniciativa, por los mismos motivos que habían esgrimido sus diputados, anticipando su rechazo. Pero incluso integrantes del bloque del Frente para la Victoria tenían sus reparos, aunque estaban abiertos a discutir posibles modificaciones.

Asimismo, esta delicada situación se vio agravada cuando la Federación Argentina de Municipios (FAM), entidad que nuclea a los intendentes, conoció el texto que obtuvo la media sanción y comenzó a presionar en el Senado contra la propuesta tal cual había quedado establecida. Pedían nuevamente por la autonomía municipal y se expresaban en contra de ciertos derechos que otorgaba el proyecto y que ellos decían no poder garantizar económicamente, como el salario mínimo, vital y móvil para todos los trabajadores o el tope máximo de personal contratado. A su vez, los intendentes que respondían al Frente Renovador sostenían que irían a la justicia en caso de que la ley se



aprobara. Incluso varios intendentes oficialistas del conurbano estaban disconformes con el texto.

De cara a este escenario, el diputado Doval y demás legisladores del Frente para la Victoria abrieron el juego a modificaciones con tal de que el proyecto sea transformado en ley. Deseaban que se trate cuanto antes, temerosos de los cambios de intereses y posicionamientos políticos que pudieran darse de cara a las elecciones generales de 2015. Así, se introdujeron algunas novedades. Por ejemplo: ahora el gobierno de la provincia podría auxiliar económicamente a los municipios que no llegasen a garantizar ciertos derechos, como por ejemplo el salario mínimo; se estableció que los municipios tendrían cinco años para reducir su personal contratado al 20% del total de empleados; a su vez, el aumento en el porcentaje de antigüedad se definiría de manera particular en cada una de las paritarias municipales.

Estas modificaciones condujeron a lograr un acuerdo, no sin tensiones, tanto con la FAM como con el bloque radical. El Frente Renovador mantuvo su postura opositora. Finalmente, el proyecto se convirtió en ley en noviembre de 2014.

Tabla 1: Principales continuidades y reformas al proyecto de ley hasta su aprobación

Proyecto de ley (presentado en marzo de 2014)	Continuidades y reformas a lo largo de su tratamiento (hasta su aprobación)
Derogación de la ley 11.757	Continuó
Negociación colectiva a nivel provincial y municipal	<i>Queda solamente la negociación colectiva municipal, y se crea un Consejo a nivel provincial (pero de carácter no vinculante)</i>
Pase a planta permanente luego de 12 meses	Continuó
Supresión de la figura de destajista	Continuó
Otorgamiento del 3% por antigüedad en todos los municipios	<i>El porcentaje de antigüedad se define en cada paritaria municipal</i>
Concesión de licencias por paternidad y adopción	Continuó
Límite de hasta 20% de personal contratado en cada municipio	<i>Se establece un plazo de cinco años para reducir el personal contratado al 20%</i>
Garantía del salario mínimo, vital y móvil por parte de los municipios	<i>Auxilio económico de la provincia para garantizar el salario mínimo, vital y móvil</i>
Exhortación a firmar convenios colectivos de trabajo a nivel municipal	Continuó

Fuente: Elaboración propia.

Santiago Duhalde "Demandas sindicales del sector público e intereses políticos del Estado empleador. Las negociaciones por los derechos laborales de los trabajadores municipales bonaerenses (2014-2021)", *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, Nº 23, julio 2023, pp. 117-145.



Los intereses políticos y su rol en la implementación de la ley

Suspensión de la norma

Si, como observamos, la gestación de la nueva ley de empleo municipal tomó más de una década y media de intentos (desde fines de los años 1990), la implementación de esta norma tampoco será una tarea sencilla. Veamos primero de qué manera está configurada esta regulación.

La Ley 14.656 de Relaciones Laborales y Negociación Colectiva de los Trabajadores Municipales Bonaerenses se encuentra conformada por tres secciones. La primera establece un marco general para la actividad (estabilidad laboral, salario mínimo, etc.). La segunda sección deroga la ley 11.757 y establece la negociación colectiva como ámbito de discusión en torno al trabajo en el sector, rompiendo así con la histórica lógica unilateral. Estas partes entraron en vigencia, como estaba establecido, en julio de 2015.

La tercera y última sección dispone un régimen supletorio de empleo municipal. Esta parte se estableció teniendo en cuenta la declaración de inconstitucionalidad de la ley 11.757. El objetivo era que, hasta que se firmen los convenios colectivos municipales, las relaciones laborales estén regidas por alguna norma. En caso de que para enero de 2016 no se hubiera suscrito convenio colectivo alguno, entraría en vigencia el régimen supletorio. Éste restituye varios derechos y establece un mínimo de garantías. Por ejemplo: desaparece la figura del destajista; se pasa automáticamente a planta permanente luego de 12 meses de prueba; se fija la jornada laboral de lunes a viernes con un máximo de 8 horas (antes era de 9 horas); el número de contratados no podrá superar el 20% del personal; se instaura la licencia por paternidad, por adopción y frente a casos de violencia de género; etc.

Teniendo en cuenta esta situación, a partir de diciembre de 2015 (mes de asunción de nuevas autoridades políticas) tanto intendentes como legisladores se alzaron contra la norma, con el acompañamiento de la flamante gobernadora cambista María Eugenia Vidal. Fue principalmente el Frente Renovador quien, junto a Cambiemos, negoció con la gobernadora una suspensión de la nueva ley por un año, lo que contó con el apoyo de



la antigua Federación. Esto a cambio de la aprobación del presupuesto provincial 2016, que preveía un significativo endeudamiento.¹⁵ En principio se trataba esencialmente de suspender toda la Ley 14.656 para volver a la vieja norma, incluso cuando ésta había sido declarada inconstitucional en la mayoría de sus artículos. Resulta que esto permitía a los intendentes fijar los salarios de 2016 de manera unilateral, sin discusiones paritarias, y mantenía momentáneamente las prerrogativas de la antigua Federación. Sin embargo, el bloque del Frente para la Victoria pudo quebrar la iniciativa al no dar quorum para el tratamiento del mencionado proyecto de presupuesto.

De todas maneras, a pesar de este bloqueo, la FeSiMuBo y los legisladores afines tomaron nota del intento de intendentes y del gobierno provincial de congelar la aplicación de la ley. En ese marco, y sabiendo de la fuerte oposición, pudieron negociar una suspensión de sólo 180 días, y únicamente en lo atinente a la tercera sección (el régimen supletorio). De esta manera podía seguir en pie la nueva ley (régimen marco y negociación colectiva), evitando volver a la norma duhaldista. Ahora los intendentes tenían seis meses más –hasta julio de 2016– para negociar un convenio colectivo con sus trabajadores. Recién a partir de ese mes, y de no firmarse la convención, entraría en vigencia el régimen supletorio de empleo.

Otras estrategias dilatorias

A pesar de este acuerdo, la situación no se resolvió. A principios de 2016 algunos intendentes –mayormente pertenecientes a Cambiemos– comenzaron, desde el municipio de Vicente López, a eludir la nueva ley. Esta maniobra se llevaba a cabo a través de la sanción de ordenanzas regulatorias de la actividad laboral municipal de carácter estatutario. Con esto se buscaba evitar tanto la negociación colectiva como la entrada en vigencia del régimen supletorio. De hecho, los intendentes –teniendo en cuenta la autonomía municipal consagrada en la constitución provincial– interpretaban la nueva norma como voluntaria, a la cual el municipio podía o no adherir.

Frente a estas acciones, la FeSiMuBo comenzó a realizar denuncias penales contra aquellos intendentes y concejales que llevaban a cabo esas iniciativas. La motivaba el

¹⁵ *Ámbito Financiero*, “Vidal envía hoy Presupuesto 2016”, 15 de diciembre de 2015.



hecho de que una ordenanza bien puede modificarse con otra ordenanza, mientras que, por el principio de ultraactividad, un convenio colectivo de trabajo puede mantenerse inalterado en el tiempo.

Para entonces, esta fuerte oposición de los intendentes se veía reflejada en la escasa cantidad de CCT firmados para regularizar la situación de los municipales. En julio de 2016, mes de vencimiento del nuevo plazo para la entrada en vigencia del régimen supletorio, sólo 22 de los 135 municipios bonaerenses habían suscrito un convenio.¹⁶ A esto se sumó el hecho de que ese mes la gobernadora pretendió suspender nuevamente – esta vez por tres meses– la entrada en vigor de la tercera sección, aunque la iniciativa¹⁷ cayó al ser declarada inconstitucional por la Suprema Corte.

Dos años más tarde –en 2018– varios intendentes incluso pasaron de la resistencia a la ofensiva, con un proyecto propio, acompañados por los dirigentes de la antigua Federación. A través del senador provincial Gustavo Soos, que respondía al intendente peronista de Merlo, se presentó en la cámara alta un proyecto de derogación y reemplazo de la ley 14.656, que no prosperó. Entre otras cosas, esta iniciativa proponía alcanzar la estabilidad laboral a los seis meses, pero eliminaba el ingreso por concurso, sumado a que las causales para la pérdida de la estabilidad podían establecerse en cada CCT.

Sin embargo, pese a estos obstáculos, el posicionamiento de la justicia –contrario a varias de estas maniobras dilatorias– llevó lentamente a que los municipios comiencen a firmar convenios colectivos con sus trabajadores.¹⁸ De hecho, para abril de 2021 (fecha de cierre del conteo en este artículo) ya eran 52 los distritos que habían suscrito un

¹⁶ *InfoGremiales*, “Cholo García se reunirá con Festa, por los incumplimientos de Vidal”, 22 de julio de 2016 (<https://www.infogremiales.com.ar/noticia.php?n=23542>). La firma de estos primeros 22 convenios colectivos no corresponde a municipios mayormente gobernados por un mismo partido político, ni a municipios pertenecientes a una misma sección electoral, pero como rasgo común sí podría argumentarse que en 20 de ellos participaron sindicatos de base adheridos a la FeSiMuBo (los otros 2 tuvieron como protagonista a la Asociación Trabajadores del Estado), según la información brindada por la Secretaría de Negociación Colectiva de FeSiMuBo.

¹⁷ Nos referimos al decreto reglamentario 784/16.

¹⁸ A partir de entrevistas realizadas a sindicalistas, podemos decir que este avance paulatino correspondió a la presión ejercida por los sindicatos, mayormente aquellos adheridos a FeSiMuBo, pero también por parte de ATE, UPCN e incluso de las organizaciones afiliadas a la antigua Federación, que entendieron que la firma de un convenio supone una herramienta para avanzar en reivindicaciones históricas.



CCT,¹⁹ lo cual, no obstante, distaba mucho de lo pretendido por FESIMUBO. Esta tardanza llevó a la Federación a criticar reiteradamente la falta de control del Ministerio de Trabajo provincial frente al incumplimiento de los Departamentos Ejecutivos, e incluso a denunciar este hecho ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT).²⁰

Entre avances y obstáculos: distintas dinámicas del proceso

En este marco de avances y obstáculos, ponemos ahora el foco en cuatro distritos donde este proceso se desarrolló de distintas maneras, tomando dinámicas políticas particulares. Si tenemos en cuenta lo sucedido en los municipios bonaerenses, podemos vislumbrar al menos cuatro experiencias diferentes: aquellos municipios que firmaron un CCT tempranamente²¹ y éste comenzó a implementarse con relativa normalidad (el 14,1%); aquellos en los que la negociación se extendió más allá del plazo de vencimiento pero finalmente concluyó en un acuerdo²² y en su concreción (el 22,2%); los que firmaron un convenio pero tuvieron graves dificultades para su implementación (el 2,2%); y, por último, los municipios en los que, a abril de 2021, no se había firmado un CCT (el 61,4%). La elección de estos cuatro municipios se debió, por un lado, a que cada uno expresaba plenamente una de estas situaciones y, por otro, a que la obtención de datos resultaba allí factible, a diferencia de otros distritos donde el acceso a la información era más dificultoso.

Azul: una alianza para la gobernabilidad

El Sindicato de Trabajadores Municipales de Azul (STMA), afiliado a la FeSiMuBo, apoyó desde el principio la campaña de la Federación por la sanción de la nueva ley. En este sentido, ya en 2015 se había hecho de un borrador del CCT, facilitado por la

¹⁹ Información facilitada por la Secretaría de Negociación Colectiva de FeSiMuBo, a partir de datos brindados por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

²⁰ *Todo Provincial*, “Juristas, gremialistas y funcionarios debatieron la Ley de Paritarias 14.656: ‘Vino a terminar con la arbitrariedad en el empleo municipal’, coincidieron”, 17 de abril de 2019 (<https://www.todoprovincial.com/juristas-gremialistas-y-funcionarios-debatieron-la-ley-de-paritarias-14656-vino-a-terminar-con-la-arbitrariedad-en-el-empleo-municipal-coincidieron/>) e *InfoGremiales*, “Llevan a la OIT denuncia por la falta de cumplimiento de la negociación colectiva con municipales”, 7 de junio de 2018 (<https://www.infogremiales.com.ar/noticia.php?n=48879>).

²¹ Nos referimos a aquellos municipios que firmaron un convenio colectivo antes del vencimiento del plazo para la entrada en vigencia del régimen supletorio, en julio de 2016.

²² La fecha de cierre del conteo es abril de 2021.



FeSiMuBo a sus sindicatos de base, para presentar al Departamento Ejecutivo de Azul. Pero en ese entonces la municipalidad estaba en manos del intendente peronista José Inza, con quien la relación no era buena desde el año 2013, y fundamentalmente desde comienzos de 2015. Esto se debía a una ruptura de alianzas políticas y a una serie de incumplimientos y postergaciones de acuerdos establecidos en el marco de una fuerte crisis financiera local, que ese año llevó al municipio a pagar sueldos en cuotas y con retrasos [Duhalde 2021].

En este marco de crisis, el intendente cambista que ganó las elecciones de 2015 – Hernán Bertelley – intentó restablecer cierta gobernabilidad a partir de construir acuerdos con los principales actores políticos. Con este propósito dispuso rápidamente una alianza exclusiva con el principal sindicato municipal de la ciudad, el STMA, organización mayoritaria que relegaba a otras dos entidades rivales, a las que el gobierno a su vez intentó apartar de las negociaciones [Duhalde 2019].

La exigencia del STMA para estampar esta alianza fue la firma del CCT. El gobierno lo aceptó, aun a sabiendas de que esto significaba una limitación al poder decisorio sobre el personal municipal y, consecuentemente, una limitación para el desarrollo de sus políticas. Así, en marzo de 2016, cuatro meses antes del vencimiento del plazo para la entrada en vigencia del régimen supletorio, el sindicato mayoritario, la FeSiMuBo y el Departamento Ejecutivo rubricaron el convenio.

No obstante, a pesar de esta rápida firma y de la buena predisposición del flamante intendente, el contexto de aguda crisis económica continuó y obstaculizó en parte la implementación del CCT. Así, el sindicato tuvo que recurrir varias veces a medidas de fuerza, o a su amenaza, para conseguir la concretización de ciertos derechos establecidos en el convenio. Uno de éstos era el ya acordado pase a planta permanente de 150 contratados por año, que se fue cumpliendo no sin tensiones y mediado por convocatorias a audiencias en el Ministerio de Trabajo bonaerense²³ (con lo que el jefe comunal logró ganar tiempo).

Lo mismo sucedió con los incrementos salariales en el marco de las paritarias. Una vez firmado el CCT, las discusiones se daban en torno al porcentaje de aumento necesario

²³ *Línea Sindical*, “El Ejecutivo reconoce lo acordado con el STMA en el Ministerio de Trabajo”, 1 de septiembre de 2016 (<https://www.lineasindical.com.ar/ejecutivo-reconoce-acordado-stma-ministerio-trabajo-n-1422424.html>).



para que ningún trabajador quede por debajo del salario mínimo. Y si bien los acuerdos siempre respetaron ese inciso del convenio, para alcanzar ese objetivo el municipio por momentos pidió pagar parte de los salarios como suma fija remunerativa no bonificable, lo que fue aceptado.²⁴ Los destajistas sí fueron pasados a planta permanente durante el primer año.²⁵

En definitiva, nos encontramos aquí con una forma habitual de implementación de los CCT, incluso donde hay buena predisposición política mutua. En este sentido, la concretización de los derechos laborales no fue automática, sino que en varios momentos estuvo acompañada por la presión sindical, pero sin llegar a estados irreconciliables con el Ejecutivo (que buscaba gobernabilidad) y siempre manteniendo el diálogo. Este caso nos muestra que aun en los distritos en los que el acuerdo funcionó, éste se puso en práctica a partir de una serie de avances con obstáculos, muchas veces de raíz económica más que política.

Tandil: sindicato único y convenio con “alma de ley”

Si en Azul el CCT se firmó al poco tiempo de la entrada en vigencia de la nueva ley, en Tandil tardó cuatro años. Es que si bien las negociaciones entre el intendente radical Miguel Ángel Lunghi y el único sindicato municipal de la ciudad –adherido a FeSiMuBo– comenzaron a principios de 2015, la firma se fue retrasando debido principalmente a desacuerdos en cuestiones clave exigidas por la organización gremial. Esto tenía que ver con la inclusión en el convenio colectivo del personal perteneciente a empresas y entes municipales (obras sanitarias, por ejemplo), el porcentaje de pago por antigüedad, el pago de una cuota solidaria al sindicato por parte de todos los trabajadores (afiliados o no), entre otros puntos.²⁶

²⁴ *Línea Sindical*, “Es una nueva demostración de que es el STMA el que discute las cosas en la calle”, 9 de septiembre de 2016 (<https://www.lineasindical.com.ar/nueva-demostracion-stma-discute-cosas-calle-n-1424553.html>) y *Línea Sindical*, “Son tan verticalistas que, si pudiesen, Vieyra y Bertellys se cambiarían el apellido que tienen por el de Vidal”, 20 de febrero de 2017 (<https://www.lineasindical.com.ar/verticalistas-pudiesen-vieyra-bertellys-cambiarian-apellido-tienen-vidal-n-1466656.html>).

²⁵ *Línea Sindical*, “El STMA cumple, los destajistas no existen más”, 15 de diciembre de 2016 (<https://www.lineasindical.com.ar/stma-cumple-destajistas-existen-n-1451558.html>).

²⁶ *El Eco de Tandil*, “Trabajadores municipales piden por el tratamiento del convenio colectivo de trabajo”, 8 de abril de 2019.



La prolongación de esta disputa en torno al texto normativo definitivo hizo que se vencieran los plazos establecidos por la ley para la firma del CCT, por lo que formalmente a mediados de 2016 comenzó a regir el régimen supletorio de empleo. Las negociaciones continuaron, con acercamientos y tensiones entre las partes, intentando reducir las diferencias.

En 2018, y luego de avanzar en varios puntos sensibles, se acordó la firma del CCT para el 1 de mayo de 2019. Sin embargo, esto tampoco se cumplió, lo que ocasionó una reacción sin precedentes por parte del sindicato local. Hubo movilizaciones y fuertes protestas incluso dentro mismo del palacio municipal. A esto se sumó una carta abierta enviada al intendente por parte del secretario general de la organización gremial, con un tono duro e irónico, que causó la reacción del Departamento Ejecutivo y de la comunidad. A partir de ese momento los puntos que quedaban por acordar fueron resolviéndose rápidamente. El 24 de mayo de 2019 finalmente se firmó el CCT.²⁷

En este caso nos encontramos con un sindicato único, que suele ser una organización dialoguista, y un intendente que generalmente ha estado abierto a los reclamos de esta entidad gremial [Minardo 2018]. Sin embargo, en lo que atañe a la firma del CCT, la relación alcanzó su máxima tensión. Y es que la rúbrica de un convenio colectivo supone –si las partes tienen la intención de respetarlo o, como en este caso, si existe un poder sindical capaz de concretarlo– una serie de derechos y obligaciones que dejan de estar administrados por el intendente o estar ligados a un acuerdo meramente coyuntural con el sindicato, lo que condiciona la política gubernamental a futuro. A esto se suma el hecho de que, tanto en el caso de Tandil como en el resto de los CCT relevados, los convenios tienen un fuerte contenido pro obrero, sobre todo dado por el piso de derechos que garantiza la ley 14.656 y que se contrapone a la norma duhaldista.

Merlo: disputas intrapartidarias y rivalidad sindical

Merlo fue el primer municipio de la provincia en suscribir un convenio colectivo con sus trabajadores. En septiembre de 2015, el entonces intendente saliente, el peronista

²⁷ *El Eco de Tandil*, “Hubo un retroceso en la negociación y se posterga la firma del convenio colectivo de los municipales”, 9 de mayo de 2019 (<https://www.eleco.com.ar/politica/hubo-un-retroceso-en-la-negociacion-y-se-posterga-la-firma-del-convenio-colectivo-de-los-municipales>) y *Nueva Era*, “Se firmó el Convenio Colectivo de Trabajo de los trabajadores municipales”, 24 de mayo de 2019.



Raúl Othacehé, firmó un CCT con representantes de la FeSiMuBo y del sindicato local adherido a esa Federación (el otro sindicato, perteneciente a la antigua Federación, no estuvo presente).²⁸ Pero cuando en diciembre de ese año asumió el nuevo intendente, el también peronista Gustavo Menéndez –quien había ganado a Othacehé las internas del Frente para la Victoria–, éste comenzó a desconocer lo dispuesto en el convenio colectivo, es que entendía que no había participado en discusiones sobre asuntos que podían restringir el margen de discrecionalidad del gobierno y limitar el desarrollo de sus políticas públicas. Desde entonces, las discusiones salariales tuvieron lugar en el marco de reuniones que no cumplían con lo dispuesto por el CCT, especialmente al no citar al sindicato firmante del convenio. A su vez, en las negociaciones en general, el nuevo intendente sólo dialogaba con el sindicato adherido a la vieja Federación.²⁹

Asimismo, a pocos meses de asumir el cargo, el jefe comunal decretó un nuevo estatuto del empleado municipal para regular las relaciones laborales, convalidado luego por el Concejo Deliberante (esta estrategia resultará coherente con lo realizado por el Jefe de Gabinete de Menéndez, el senador provincial que a fines de 2018 –como mencionamos– presentó un proyecto para la derogación de la ley 14.656 y su reemplazo). No obstante, y en el marco de una demanda realizada por el sindicato adherido a FeSiMuBo, en abril de 2019 el Ministerio de Trabajo provincial resolvió que el CCT firmado en 2015 aún se encontraba vigente.³⁰ Se trató así de un espaldarazo para la nueva Federación, pero los obstáculos para su implementación continuaron.

Si bien la firma de un CCT resulta un punto de partida fundamental para garantizar derechos a los trabajadores, la implementación del mismo, como observamos, depende también de otros factores. Este caso nos muestra la distancia que puede haber entre las disposiciones legales y lo que efectivamente ocurre en el espacio laboral, atravesado por

²⁸ *Mundo Gremial*, “Se firmó el primer convenio colectivo para municipales bonaerenses”, 31 de agosto de 2015 (<https://mundogremial.com/se-firmo-el-primer-convenio-colectivo-para-municipales-bonaerenses/>).

²⁹ *FSTMPBA*, “Se firmó el convenio de acuerdo paritario en Merlo”, 3 de mayo de 2018 (<http://federacionmunicipal.com.ar/se-firmo-el-convenio-de-acuerdo-paritario-en-merlo-2/>) y *Primer Plano*, “Menéndez otorgó un 35% de suba a los municipales de Merlo, pero igual uno de los sindicatos lo cuestiona con dureza”, 4 de mayo de 2019 (<https://www.primerplanoonline.com.ar/menendez-otorgo-35-suba-los-municipales-merlo-igual-uno-los-sindicatos-lo-cuestiona-dureza/>).

³⁰ *Informe Político*, “Merlo: El Ministerio de Trabajo falló contra Menéndez por desconocer el convenio de los empleados municipales”, 26 de abril de 2019 (<https://informepolitico.com.ar/merlo-el-ministerio-de-trabajo-fallo-contra-menendez-por-desconocer-el-convenio-de-los-empleados-municipales/>).



alianzas políticas con sindicatos rivales y disputas intrapartidarias que a menudo trascienden lo estrictamente gremial pero lo afectan significativamente.

Avellaneda: un límite al fortalecimiento sindical

Avellaneda es el centro del sindicalismo municipal bonaerense. Allí surgió la primera Federación de sindicatos, y también es sede de la FeSiMuBo. Además es en esta ciudad donde surgió el proyecto de lo que sería la ley 14.656. Sin embargo, aquí la implementación de esta norma se encontró paralizada desde un comienzo. Es que las disputas entre el Sindicato de Trabajadores Municipales de Avellaneda (STMA) – principal impulsor de la FeSiMuBo– y el gobierno local del peronista Jorge Ferraresi no pararon desde 2014, año del tratamiento y aprobación del proyecto de ley. Hasta ese momento, Ferraresi (entonces intendente desde 2009) mantenía una relación híbrida –de alianzas y distanciamientos– con el sindicato, derivada de sus adscripciones a distintos espacios del peronismo. Pero el impulso que dio la FeSiMuBo al proyecto de ley, encabezado por el dirigente del STMA y diputado bonaerense Hernán Doval, hizo que las diferencias se ampliaran hasta llegar a una confrontación abierta.

Ese mismo año 2014, con el fin de contraponer fuerzas al histórico sindicato avellanedense, el intendente fomentó la creación de una organización gremial municipal, el Sindicato Unificado Municipales de Avellaneda (SUMA), y favoreció el desembarco en el municipio de la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN). Con UPCN dispuso en 2015 una mesa de negociación del convenio colectivo, a la cual fue convocado el STMA. Pero éste desestimó la invitación arguyendo que el otro sindicato no poseía representación a nivel municipal y que, de ese modo, no se estaba cumpliendo con lo dispuesto en la nueva ley. El histórico sindicato de base no deseaba compartir la mesa con dirigentes que, según ellos, “son funcionales y funcionarios de la gestión de Ferraresi”.³¹

A pesar de las acusaciones del STMA sobre la ilegalidad de esa mesa, a mediados de 2016 se firmó un convenio colectivo entre el Departamento Ejecutivo, UPCN y SUMA

³¹ *Política Del Sur*, “Municipales de Avellaneda no se suman a mesa paritaria de Ferraresi: ‘No somos aplaudidores ni serviles’”, 13 de noviembre de 2015 (<https://politicadelsur.com/nota/16870/municipales-de-avellaneda-no-se-suman-a-mesa-paritaria-de-ferraresi-no-somos-aplaudidores-ni-serviles/>).



(que entonces poseía únicamente inscripción gremial). Las denuncias del STMA sobre la ilegalidad del convenio y sus críticas a varios puntos, considerados negativos para los trabajadores, tuvieron la suficiente repercusión como para que el Concejo Deliberante decidiese no tratar la aprobación del CCT hasta tanto se resolviese legalmente la disputa.³² Finalmente, unos meses después, el Ministerio de Trabajo provincial resolvió³³ que las relaciones de empleo en el Municipio de Avellaneda se encontraban regidas por lo dispuesto en el régimen supletorio de la ley 14.656, desestimando así la vigencia de ese convenio colectivo.

A partir de entonces la tensión se agravó. A fines de 2016, el intendente convocó al SUMA y a UPCN a la apertura de paritarias para 2017, dejando de lado al STMA. Como consecuencia, este último llevó a cabo una movilización para manifestar su descontento y denunciar que se trataba de una paritaria ilegal por no contemplar lo dispuesto en la ley. La movilización terminó con una fuerte represión policial, ocho heridos y un posterior corte del Puente Pueyrredón por parte del sindicato.³⁴

La situación se mantuvo en esos términos en 2017 y 2018, aunque ese último año un sector del STMA conformó una agrupación interna que comenzó a sentarse en las mesas de negociación municipal.³⁵ Finalmente, en 2019 la corriente que lidera este sindicato cedió y empezó a mostrarse más conciliadora con el jefe comunal. Su secretario general confirmó la vuelta a “un diálogo institucional” con Ferraresi, aunque continuó pidiendo por la aplicación plena de la ley.³⁶

Paradójicamente, en el distrito donde el sindicalismo municipal es más fuerte y donde se inició la carrera para la aprobación de la nueva norma, no pudo firmarse un convenio colectivo en el marco de la ley. Las posturas del STMA y del Ejecutivo fueron tan cerradas que no se logró avanzar siquiera mínimamente. En un comienzo, el sindicato

³² *InfoRegión*, “Cruces en Avellaneda por el Convenio Colectivo de Trabajo”, 20 de junio de 2016 (<http://www.inforegion.com.ar/noticia/190574/cruces-en-avellaneda-por-el-convenio-colectivo-de-trabajo>).

³³ Se trata de la Resolución 157 del Ministerio de Trabajo bonaerense, del 4 de agosto de 2016.

³⁴ *InfoGremiales*, “Paritaria de Avellaneda terminó con represión y heridos”, 28 de octubre de 2016 (<https://www.infogremiales.com.ar/noticia.php?n=27142>).

³⁵ *Línea Sindical*, “Lanzan una nueva agrupación en el Sindicato de Municipales de Avellaneda”, 3 de enero de 2018 (<https://www.lineasindical.com.ar/lanzan-nueva-agrupacion-sindicato-municipales-avellaneda-n-1522256.html>).

³⁶ *Política Del Sur*, “Hernán Doval confirmó un ‘diálogo institucional’ con Jorge Ferraresi”, 8 de noviembre de 2019 (<http://politicadelsur.com/nota/56269/hernan-doval-confirmando-un-dialogo-institucional-con-jorge-ferraresi>).



local y la FeSiMuBo entendieron que en su tierra ellos debían destacar, dominando la paritaria sin sindicatos rivales. El intendente, interpretando una posible pérdida de capacidad para la gestión pública, no estaba dispuesto a ceder y aprovechó la presencia y creación de otros sindicatos para obstaculizar la estrategia del STMA. Finalmente, esta organización al parecer entendió que, si quería seguir siendo el principal sindicato de Avellaneda, debía volver al diálogo.

Conclusiones

Como podemos observar, la sola sanción de una ley de convenciones colectivas, o la firma de un CCT, no hacen a la ausencia de precarización laboral (para esto basta ver lo que sucede desde hace décadas en la Administración Pública Nacional, donde, si bien ciertas condiciones contractuales han mejorado, la estructura precarizadora de las relaciones laborales se mantiene inalterada [Diana Menéndez 2010, Poblete 2013]), pero sí es un punto de partida necesario, al menos para poder exigir el cumplimiento de los derechos de los trabajadores.

En este sentido, a 2021 la situación de los municipales bonaerenses era heterogénea. Por un lado, sólo el 39% de los municipios bonaerenses había firmado un CCT, e incluso algunos municipios que habían firmado convenios colectivos no los estaban cumpliendo. Por otro lado, a pesar de la resistencia a la aplicación de la ley, en varios distritos se plasmaron importantes derechos de los trabajadores y, así, se mejoraron tanto sus condiciones contractuales (a partir del pase a planta) como sus ingresos (a través del salario mínimo) y sus regímenes de licencias.

No obstante, a pesar de este panorama híbrido y de las diferencias en las dinámicas que ha tomado este proceso en distintos distritos, en todos los casos observamos una tensión política más o menos significativa entre los sindicatos municipales y los gobiernos locales (también puede advertirse una tirantez entre las Federaciones de sindicatos). Es que la política estatal interviene necesariamente en las relaciones laborales del sector público. La imposibilidad de separar el Estado empleador del gobierno hace que



muchos reclamos laborales se conviertan también en una molestia política, y que dé pie a la acción de los gobernantes en su afán por mantener sus facultades y potestades.

La particularidad del sector público como espacio laboral se hace visible a través de este tipo de iniciativas sindicales que, al perseguir derechos para los trabajadores, a menudo restringen prerrogativas del Estado. Este último, dirigido por el gobierno de turno, necesita a su vez de estas facultades como medio para llevar a cabo sus acciones públicas y mostrarse a través de su administración. Las restricciones económicas de los poderes ejecutivos también suponen un límite para el avance en acuerdos laborales. La legislación existente termina de configurar el campo de posibilidades donde se desarrolla esta contienda.

Bibliografía

ARMELINO, MARTÍN

2014 La trayectoria de las instituciones laborales en el sector público argentino. El caso de los empleados de la administración nacional (1943-1992). *Estudios del Trabajo*, (47): 29-56.

2015 El proceso político de la reforma laboral en la administración pública argentina (1989-1999). *Trabajo y Sociedad*, (24): 29-52.

BARANDIARÁN, LUCIANO

2017 El movimiento obrero tandilense de la década de 1920 y algunas manifestaciones de sus principales conflictos. *VII Encuentro Regional de Estudios del Trabajo*, PROIEPS, Facultad de Ciencias Humanas, UNCPBA, Tandil.

BONARDO, DORA

2009 Los recursos humanos en el ámbito municipal y el desarrollo local. *Revista Pilquen - Sección Ciencias Sociales*, (11): 1-7.

CRAVACUORE, DANIEL Y ANDREW NICKSON

2022 Intra-state relations in Argentina: a permanent conflict between legal autonomy and political centralism, en *A Modern Guide to Local and Regional Politics*, Colin Copus, Richard Kerley y Alistair Jones (ed.). Edward Elgar, Cheltenham: 65-79.

Santiago Duhalde "Demandas sindicales del sector público e intereses políticos del Estado empleador. Las negociaciones por los derechos laborales de los trabajadores municipales bonaerenses (2014-2021)", *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, Nº 23, julio 2023, pp. 117-145.





CREMONTE, MATÍAS

2012 Pluralidad de personerías gremiales en el sector público de Argentina. *Red Española Latinoamericana de Trabajo y Sindicalismo*: 1-11. Recuperado de: <<http://relats.org/documentos/DERECHOCremonte2.pdf>>.

DI TELLA, TORCUATO

2003 *Perón y los sindicatos. El inicio de una relación conflictiva*. Ariel, Buenos Aires.

DIANA MENÉNDEZ, NICOLÁS

2007 *La representación sindical en el Estado. Los casos de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN)*. Tesis de Maestría, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, mimeo.

2010 La múltiple dimensión de la precariedad laboral. El caso de la administración pública en Argentina. *Rev. Ciencias Sociales - Universidad de Costa Rica*, (128): 119-136.

2015 Lo institucional como totalidad. Formas de representación sindical tradicional. *Questión*, (47): 119-141.

DUHALDE, SANTIAGO

2019 Beneficios profesionales y demandas organizacionales en la relación Estado-sindicatos del sector público. *Temas y Debates*, (37): 95-117.

2021 Organizaciones gremiales del sector público y Estado empleador. Estrategias de intercambio político y confrontación en un contexto de competencia sindical. *Trabajo y Sociedad*, (37): 207-220.

ESPÍNOLA VERA, ENRIQUE

2017 Nuevos paradigmas en las relaciones laborales en el sector público municipal de Argentina (Provincia de Buenos Aires). *Red Española Latinoamericana de Trabajo y Sindicalismo*: 1-13. Recuperado de: <<http://www.relats.org/documentos/DERECHO.Esp%C3%ACnola.pdf>>.

FERRARI, FLORENCIA



2015 Memoria, sindicalismo e identidad. El caso del SEOM jujeño. *Revista Theomai*, (31): 169-186.

2018 ‘La precarización’ como categoría nativa. Exploraciones en torno al trabajo público municipal en Jujuy, noroeste de Argentina. *Revista Latinoamericana de Antropología del Trabajo*, (3): 1-27.

GASPARINI, LEONARDO; MALENA ARCIDIÁCONO; LAURA CARELLA; JORGE PUIG; PABLO GLUZMANN Y PABLO BRASSIOLO

2015 El empleo público en América Latina. Evidencia de las encuestas de hogares. *El Trimestre Económico*, (328): 749-784.

GASSEUY, NAYLA

2016 Administración y presupuesto municipal, en *Manual de gestión municipal*, Eduardo Arraiza (comp.). Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires: 49-88.

HOROWITZ, JOEL

2007 Patrones y clientes. El empleo municipal en el Buenos Aires de los primeros gobiernos radicales (1916-1930). *Desarrollo Económico*, 46 (184): 569-596.

MARCILESE, JOSÉ

2010 Los trabajadores municipales de Bahía Blanca durante el primer peronismo. *II Congreso de Estudios sobre el Peronismo*, Red de Estudios sobre el Peronismo, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Caseros. Recuperado de: <<https://redesperonismo.org/articulo/los-trabajadores-municipales-de-bahia-blanca-durante-el-primer-peronismo/>>.

MINARDO, FLORENCIA

2018 Cambios en las relaciones laborales y respuestas sindicales. La experiencia de trabajadores y trabajadoras beneficiarias del Programa Municipal de Empleo Transitorio en la ciudad de Tandil (1994-2007), en *Trabajadores y sindicatos en Latinoamérica. Conceptos, problemas y escalas de análisis*, Silvia Simonassi y Daniel Dicósimo (comps.). Ediciones Imago Mundi, Buenos Aires: 175-196.

MTESS [MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL]



2017 Seguimiento del empleo público nacional, provincial y municipal. *Subsecretaría de Políticas, Estadísticas y Estudios Laborales - Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social*: 1-18. Recuperado de: <http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/empleopublico/Seguimiento_del_empleo_publico_Nacional_Provincial_y_Municipal_2.pdf>.

OECD [Organisation for Economic Co-operation and Development]

2017 *Government at a Glance 2017*. OECD Publishing, Paris. Recuperado de: <https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017_gov_glance-2017-en>.

ORLANSKY, DORA

1989 Empleo público y condiciones de trabajo. Argentina 1960-1986. *Desarrollo Económico*, 29 (113): 63-86.

1997 Reforma del Estado, reestructuración laboral y reconversión sindical. Argentina 1989-1995. *Estudios Sociológicos*, 15 (45): 623-638.

POBLETE, LORENA

2013 Subcontratados por el Estado. Trabajadores autónomos de la administración pública argentina (2002-2007). *Trabajo y Sociedad*, (21): 459-474.

ZELLER, NORBERTO

2007 Las políticas de reforma estatal en democracia (1983-2003). *XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*, Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara, México. Recuperado de: <<https://cdsa.academica.org/000-066/1425.pdf>>.

Periódicos impresos y digitales

Ámbito Financiero

Democracia

El Eco de Tandil

El Retrato de Hoy



FSTMPBA

InfoGremiales

InfoRegión

Informe Político

La Nación

Línea Sindical

Mundo Gremial

Nueva Era

Política Del Sur

Primer Plano

SM Noticias

Todo Provincial

Un medio en Morón