



Trabajo y Sociedad

Sociología del trabajo- Estudios culturales- Narrativas sociológicas y literarias

Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt-Conicet)

Nº 43, Vol. XXVI, invierno 2024, Santiago del Estero, Argentina

ISSN 1514-6871 - www.unse.edu.ar/trabajosociedad



La conflictividad laboral en la Administración Pública argentina durante la pandemia de la Covid- 19 (2019-2022)*

Labor Conflicts in Argentine Public Services during the Covid-19 Pandemic (2019-2022)

Conflito trabalhista na Administração Pública argentina durante a Pandemia da Covid-19 (2019-2022)

Mariela Verónica ROCCA**

Recibido: 07.02.2024

Aprobado: 30.05.2024



RESUMEN

La pandemia de la Covid-19 concitó importantes desafíos sanitarios y económicos para los Estados y sus burocracias. Tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo, las políticas implementadas para mitigar su impacto reactivaron las discusiones respecto del rol del Estado y sus grados de intervención. Asimismo, implicaron cambios en las condiciones de trabajo de los empleados de las Administraciones Públicas pues debieron readaptar el modo de desempeñar sus tareas ante las medidas de cuidado y aislamiento dispuestas.

¿Estos cambios impactaron sobre la dinámica de la conflictividad laboral en el sector? ¿Los conflictos laborales registrados presentaron características novedosas? ¿Existieron diferencias según el nivel de gobierno? En este trabajo se analiza el caso argentino considerando los conflictos laborales impulsados por los trabajadores de las Administraciones Públicas municipales, provinciales y nacional durante el período 2020-2022. A fin de determinar las estrategias desplegadas en ese contexto de excepcionalidad, se abordan específicamente los tipos de reclamos planteados y el repertorio de acciones desarrolladas fueran éstas con o sin paro. Asimismo para ampliar la caracterización, los datos son comparados con lo ocurrido durante 2019, año previo a la declaración de la pandemia.

El análisis realizado se nutre de la integración de datos provenientes de la Base de Conflictos Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS), normativas, documentos oficiales y artículos periodísticos. Mediante este trabajo se procura aportar evidencia empírica que sirva al debate más amplio respecto de la conflictividad laboral en el sector público.

Palabras clave: Conflictos laborales, Administración Pública, pandemia Covid-19.

* Este artículo está dedicado a la memoria de Héctor Palomino, extraordinaria persona y generoso maestro que construyó el indicador de conflictos laborales que aquí se utiliza.

** Dra. en Ciencias Sociales y Mgr. en Administración Pública, Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente de posgrado de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA y la Universidad Nacional de La Plata). Investigadora del Centro de Estudios en Ciudadanía, Estado y Asuntos Políticos (CEAP-UBA). Correo electrónico: maverocc@yahoo.com.ar. ORCID - <https://orcid.org/0009-0005-4832-4906>.

ABSTRACT

The COVID-19 pandemic raised important health and economic challenges for the States and their bureaucracies. In both developed and developing countries, the policies implemented restarted the discussions regarding the role of the State and its degrees of intervention. Likewise, they implied changes in public servants' working conditions in light of care and isolation measures taken.

Did these changes have an impact on Public Administration labor conflict dynamic? Did labor conflicts present new characteristics under pandemic context? Were there any differences depending on the level of government? This paper analyzes labor conflicts promoted by Argentine public servants of municipal, provincial and national Public Administrations during the period 2020-2022. In order to characterize their strategies in this exceptional situation, the types of claims and their repertoire of actions (strike and non-strike disputes) are specifically addressed. The data are also compared with pre-pandemic figures.

The analysis is based on the data of the Labor Conflict Base of the National Ministry of Labor, Employment and Social Security, regulations, official documents and newspaper articles. This work provides empirical evidence that contributes to the broadest debate about the labor conflicts in the public sector.

Keywords: labor disputes, Public Administration, Covid-19 pandemic.

RESUMO

A pandemia da Covid-19 colocou importantes desafios sanitários e económicos aos Estados e às suas burocracias. Tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento, as políticas implementadas reativaram as discussões sobre o papel do Estado e os seus graus de intervenção. Da mesma forma, implicaram mudanças nas condições de trabalho dos servidores públicos em função das medidas de cuidado e isolamento adotadas.

Estas mudanças tiveram impacto na dinâmica das disputas trabalhistas no sector? Os conflitos registrados apresentaram novas características? Houve diferenças dependendo do nível de governo? Este artigo analisa os conflitos trabalhistas promovidos pelos trabalhadores das Administrações Públicas municipais, provinciais e nacional durante o período 2020-2022. Para caracterizar as estratégias adotadas nesta situação excepcional, são abordados especificamente os tipos de reclamações e o repertório de ações desenvolvidas foram aquelas com ou sem greve. Os dados são comparados também com os registros pré-pandêmicos.

A análise desenvolvida alimenta-se da integração de dados da Base de Conflitos Trabalhistas do Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridade Social, regulamentos, documentos oficiais e artigos de jornais. Este trabalho procura fornecer evidências empíricas que sirvam ao debate mais amplo sobre as disputas trabalhistas no setor público.

Palavras chave: disputas trabalhistas, Administração pública, pandemia Covid-19.

Sumario: Introducción; 1. Conflictos laborales en la Administración Pública: metodología y análisis; 2. Conflictos en la Administración Pública motivados por la situación sanitaria; 3. Consideraciones finales y Bibliografía.

Introducción

A fin de implementar las medidas necesarias para afrontar la pandemia de la Covid-19, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) estableció, mediante el DNU N° 260/20, la Emergencia Sanitaria en todo el país. Además de disponer el reacondicionamiento y expansión de la infraestructura sanitaria y efectuar la compra de insumos médicos¹, procuró reducir el

¹ En la gestión de Cambiemos la infraestructura sanitaria había sido desfinanciada y el Ministerio de Salud degradado a Secretaría. En este contexto, fue considerable el esfuerzo estatal para recomponer las condiciones del sistema de salud, tanto público como privado. A fines de diciembre de 2020 el Estado Nacional adquirió las primeras vacunas que fueron aplicadas al personal de salud y de seguridad. La

desplazamiento y los contactos entre personas. De este modo, las primeras medidas impactaron sobre la organización del trabajo pues se establecieron licencias excepcionales para aquellos trabajadores que regresaban de zonas con brotes de Coronavirus, se suspendió el dictado presencial de clases en todas las jurisdicciones y se fijaron licencias y trabajo remoto para el sector público y privado², entre otras disposiciones. Con la declaración del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) (DNU N° 297/20), se limitó el desarrollo de actividades consideradas no esenciales³ pues se dispuso que, durante su vigencia, las personas debían permanecer en sus residencias habituales y abstenerse de concurrir a sus lugares de trabajo, desplazarse por rutas, vías y espacios públicos, con el objetivo de prevenir la propagación del virus (Art. 2°). En junio de 2020, considerando la evolución de la situación sanitaria, se prorrogó el ASPO en las regiones más comprometidas y a la vez se estableció el Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio (DISPO) (DNU N° 520/20) en aquellas donde hubiera menor cantidad de contagios, a fin de propiciar la apertura de actividades económicas. Esta activa intervención estatal también se observó respecto de la implementación de medidas para sostener la actividad económica, preservar los empleos registrados y asistir a trabajadores monotributistas e informales. Entre estas políticas pueden destacarse: el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) (DNU N° 310/20), prestación destinada a compensar la pérdida o disminución de ingresos de aquellas personas afectadas por la emergencia sanitaria, la prohibición de despidos y suspensiones por el plazo de 60 días (DNU N° 329/20) y el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) (DNU N° 332/20) por el cual el Estado Nacional abonaba parte del salario a trabajadores registrados del ámbito privado.

Específicamente en el ámbito de la Administración Pública (AP), a excepción de aquellos trabajadores convocados para garantizar actividades esenciales, la mayoría permaneció trabajando de manera remota en sus hogares. Como señalan diversos autores (Bardauil y Peroche, 2021; Blutman y Vaca, 2020; Cardozo y Bulcourn, 2020; Sabatto, 2022; Soul et al, 2020; entre otros) esta situación implicó una deslocalización de la organización del trabajo que conllevó varios desafíos que no siempre pudieron ser sorteados. La pérdida del vínculo físico con el entorno laboral no sólo afectó la interacción social de los trabajadores sino que implicó la auto-regulación de su tiempo de trabajo, a partir de la cual procuraron conciliar la vida familiar y laboral. Asimismo, les demandó el desarrollo de nuevas competencias vinculadas al uso de herramientas tecnológicas para las que se les debían garantizar condiciones de infraestructura básicas (equipo, conexión a internet, entre otros recursos). Esta nueva dinámica también repercutió sobre la conformación y el desarrollo de los equipos de trabajo y los sindicatos debieron recrear nuevas formas de interacción para no perder el contacto con sus representados.

Iniciado el 2021, la Emergencia Sanitaria fue prorrogada hasta el 31 de diciembre (DNU N° 167/21) y el ciclo escolar comenzó bajo un esquema bimodal. El mismo pudo mantenerse hasta abril, pues ante el aumento de casos, la virtualidad fue reestablecida hasta junio para dar paso a la bimodalidad hasta julio. Luego de las vacaciones de invierno se implantó la presencialidad plena. Disponiendo cierres parciales o mayores aperturas, el PEN continuó aplicando lo dispuesto por el DISPO y cada provincia implementó acciones específicas en función de la situación epidemiológica en sus territorios. Asimismo, y como consecuencia del avance de la campaña de vacunación, mediante la Resolución Conjunta N° 4/21 de los Ministerios de Salud y de Trabajo se dispuso que aquellos trabajadores del sector privado que, al menos hubieran recibido una dosis de vacuna, podían ser convocados a ejercer sus tareas de forma presencial, pasados catorce de días desde su aplicación. En la Administración Pública Nacional esta posibilidad fue habilitada en junio con la Resolución N° 62/21, mientras que la modalidad presencial programada se estableció a partir de agosto (Resolución N° 91/21).

campaña prosiguió los primeros meses de 2021 con la vacunación de los adultos mayores y personas con factores de riesgo.

² Se trató de las Resoluciones N° 202/20, 108/20 y 207/20, respectivamente.

³ Las actividades exceptuadas del ASPO fueron establecidas en el Art. 6° del DNU. Además del personal de salud y fuerzas armadas y de seguridad, se consideraron esenciales a las personas a cargo de la atención de comedores comunitarios, quienes trabajaban en servicios de comunicación, personal afectado a la obra pública, trabajadores de industrias de alimentación, supermercados y comercios de proximidad, recolectores de residuos, entre otros.

Dada la excepcionalidad planteada y su consecuente impacto en el desenvolvimiento de los trabajadores de la AP, surgen preguntas relativas a la conflictividad en el sector: ¿estos cambios modificaron su dinámica? ¿Los conflictos laborales planteados presentaron características novedosas respecto de aquellos registrados en el período pre pandémico? ¿Existieron diferencias según el nivel de gobierno? Una primera aproximación a estos interrogantes parece mostrar que si bien no se presentó una ruptura significativa con la orientación previa, existieron algunos aspectos distintivos: la presencia de reclamos específicos compartidos y la elección de cierto tipo de acciones conflictivas dada la situación epidemiológica. Asimismo, una hipótesis que recorre este trabajo es que en aquellas AP con condiciones laborales más precarias, la pandemia agudizó esa situación y con ello, amplificó el reclamo de los trabajadores respecto de la precariedad en la que se desempeñaban pues estaban en riesgo sus vidas. Fundamentalmente, se señalaba la falta de garantías en el cumplimiento de licencias para el personal exceptuado, la necesidad de mejorar las condiciones laborales para evitar contagios y de ser priorizados en la vacunación. La relevancia de abordar la conflictividad laboral en este ámbito durante la pandemia radica principalmente en cubrir una vacancia sobre la temática. Como se señalara, existen diversos trabajos que abordaron los cambios ocurridos en la forma de trabajo y de vinculación entre los trabajadores pero en menor proporción se estudió la manera en que procuraron canalizar sus demandas en un contexto en el que la acción colectiva se vio limitada por las restricciones sanitarias.

El artículo se organiza en tres apartados. En el primero de ellos, se presentan los aspectos metodológicos utilizados para el estudio de los conflictos laborales en las AP municipales, provinciales y nacional durante el período 2020-2022 y su comparación con el 2019, año pre pandémico. Seguidamente se expone el análisis de dichos conflictos a partir de considerar: el tipo de reclamo (salarial y no salarial), el tipo de conflicto (con paro y sin paro) y el tipo de acción predominante. En el segundo apartado, se abordan específicamente aquellos conflictos que fueron motorizados por cuestiones vinculadas a la situación sanitaria a fin de profundizar en su caracterización. Finalmente, el tercer apartado está destinado a las consideraciones finales.

1. Conflictos laborales en la Administración Pública: metodología y análisis

Para efectuar el análisis de los conflictos en la AP durante la pandemia de la Covid- 19 se utilizaron los datos de la Base de Conflictos Laborales, elaborada por la Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones de Trabajo (DEyERT) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS). Metodológicamente, la DEyERT define al conflicto colectivo de trabajo como “la serie de eventos desencadenados a partir de la realización de una acción conflictiva por parte de un grupo de trabajadores o empleadores con el objeto de alcanzar sus reivindicaciones laborales [...] esto implica que en un mismo conflicto pueden llevarse a cabo varias acciones conflictivas” (DEyERT, 2015: 3). Dada la complejidad que presenta este fenómeno, la DEyERT propone un abordaje que contemple tanto los conflictos con paro como los sin paro⁴. En cuanto a los primeros, la actividad huelguística es estudiada en sus dimensiones de extensión, tamaño y duración, las que son captadas a través de tres indicadores de la conflictividad: i) cantidad de conflictos con paro, ii) cantidad de huelguistas y iii) cantidad de jornadas individuales no trabajadas (JINT). Estas últimas se definen como el índice que resulta de la multiplicación de la duración de los paros y la cantidad de huelguistas (DEyERT, 2015). Respecto de los conflictos sin paro, éstos son agrupados teniendo en cuenta dos dimensiones: 1) una dimensión discursiva, donde se considera el carácter performativo del lenguaje (el uso de la palabra como acción) y 2) una dimensión en la que se registra la presencia o el movimiento en el espacio de un actor colectivo, de los cuerpos que, a su vez, pueden o no obstruir la circulación de personas o de bienes. En el primer grupo se incluyen: a) declaraciones organizativas (cambios de estado colectivo), b) anuncios de acciones conflictivas con fecha y c) anuncios de paro con fecha. Respecto del segundo grupo se identifican las siguientes acciones: d) concentraciones, protestas, acampes, e) movilizaciones, f) quites de colaboración, g) cortes, h) bloqueos e i) ocupaciones. (Loewy Montenegro y Rocca, 2018).

⁴ Siguiendo las recomendaciones de la OIT (1993), la DEyERT registra y analiza estos conflictos de forma diferenciada a las huelgas.

En cuanto a las variables fundamentales a considerar para el análisis, la DEyERT clasifica los conflictos según el ámbito institucional del empleador (privado y estatal) y el nivel de agregación de los intereses de los actores que protagonizan el conflicto (conflictos de rama y por lugar de trabajo). En el informe metodológico de la Dirección (DEyERT, 2015) se señala que, con la primera variable, se pueden distinguir las diferencias que presentan ambos sistemas de relaciones laborales en términos de actores a los que comprende, normativa que los rige y con ello, las particularidades que adquiere la dinámica de la conflictividad en cada uno de esos ámbitos. Siendo el estatal el que muestra su predominio en los tres indicadores de la conflictividad. Con respecto al nivel de agregación, también se plantean lógicas de comportamiento diferenciadas dependiendo de si se trata de conflictos en una rama de actividad económica o si éstos están circunscriptos a lugares de trabajo. En este sentido, el informe puntualiza que los conflictos de rama suelen comprender a un gran número de trabajadores y promover principalmente demandas por incrementos salariales, mientras que los de lugar de trabajo involucran una cantidad menor de trabajadores y presentan demandas más variadas y específicas. Junto a estas dos variables también se registran: i) la actividad económica del o los establecimientos en conflicto, ii) la localización geográfica, iii) el tipo de organización que dirige el conflicto, iv) el o los sindicato/s intervinientes, v) los reclamos y vi) el tipo de acción predominante del conflicto, entre otras.

Cabe referir específicamente a esas dos últimas variables: reclamos y tipo de acción predominante que son las que se abordan en este trabajo. Como ya se señalara, sobre los conflictos con paro o sin paro puede analizarse, a su vez, el tipo de acción predominante en cada uno de ellos. En el caso de los conflictos sin paro el repertorio de acciones abarca desde las menos intensas como lo son las declaraciones de estados hasta las más intensas en las que se ubican las ocupaciones. En los casos de los conflictos con paro, si bien la huelga constituye la acción más intensa y por ende, predominante, puede identificarse también el tipo de acción distinta al paro que la complementó. Siguiendo lo establecido por la DEyERT se pueden identificar dos tipos: a) paros acompañados por declaraciones organizativas, anuncios de acciones conflictivas y paro con fecha, protestas y movilizaciones y b) paros acompañados por cortes, bloqueos y ocupaciones.

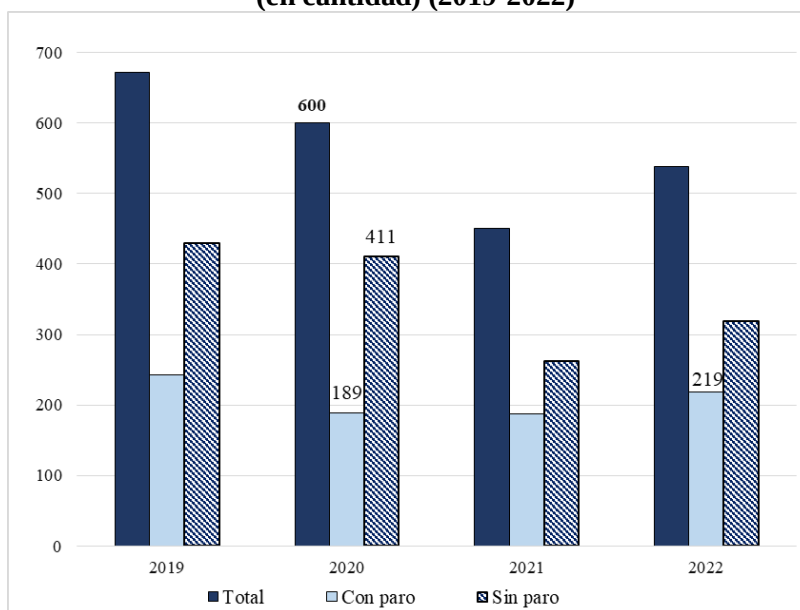
Respecto de los reclamos, éstos pueden ser de dos tipos: salariales y no salariales. Dentro del primer grupo se identifican cuatro clases: 1) reclamos por mejoras salariales genéricas que refieren a aquellos en los que se solicita el incremento de la remuneración habitual como también el de los rubros salariales (asignaciones familiares, horas extras, aguinaldo); 2) reclamos por mejoras salariales a través de mecanismos específicos (rubros salariales no remunerativos: adicionales, premios y viáticos); 3) reclamos por pagos adeudados de sumas ya devengadas tanto remunerativas como no remunerativas y 4) reclamos por negociación paritaria (salarial) son aquellos en los que se solicita la iniciación, continuidad y/o renegociación de las condiciones salariales sean remunerativas como no remunerativas.

Entre los reclamos no salariales se distinguen ocho categorías: 5) reclamos por continuidad en el empleo o despidos; 6) reclamos por regularización del contrato laboral con el objeto de modificar condiciones laborales precarias; 7) reclamos por condiciones del ambiente de trabajo en los que se incluyen mejoras respecto de la seguridad e higiene, la incorporación de personal y recursos físicos; 8) reclamos por trato discriminatorio, persecuciones o la aplicación de sanciones en violación de los derechos laborales; 9) reclamos por representación, encuadramiento en un sindicato o convenio colectivo diferente al de aplicación; 10) reclamos por negociación paritaria general a partir de los cuales se demanda la iniciación, continuidad y/o renegociación de las condiciones no salariales, 11) reclamos por seguridad, que se vinculan con el pedido de medidas de seguridad externa al establecimiento laboral (fuerzas de seguridad estatales o seguridad privada) y 12) otros reclamos, donde se registran aquellos que no pueden ser incluidos en ninguna de las otras categorías. En general, en este último conjunto pueden encontrarse reclamos en rechazo a la implementación de medidas, políticas y/o normativas que afectan al conjunto de trabajadores. A los fines de especificar los reclamos referidos a cuestiones originadas por la pandemia se tomó la decisión de presentar separadamente los reclamos por cumplimiento de protocolos y solicitud de vacunas que no estaban individualizados en la clasificación de la DEyERT pues estaban contabilizados en la categoría

"otros reclamos". Por último, respecto de los casos considerados en el estudio, se seleccionaron todos los conflictos referidos a las AP municipales, provinciales y nacional, fueran éstos de rama o por lugar de trabajo. Se incluyeron además aquellos conflictos multisectoriales de estatales (AP, Salud y Enseñanza) para dar cuenta más acabadamente de las estrategias desplegadas por el conjunto de los trabajadores estatales.

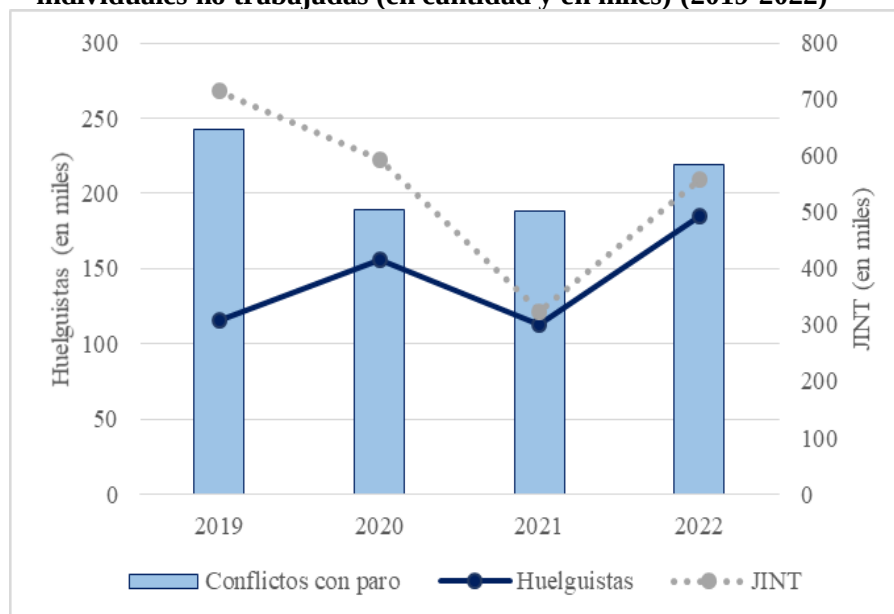
Al analizar los datos de la Base de Conflictos Laborales respecto de los conflictos en la AP (Gráfico N° 1 y 2), se observa que en el 2020 se presentó el número más alto de conflictos del período bajo estudio (600). De ese total, 411 fueron sin paro mientras que los 189 restantes correspondieron a conflictos con paro que involucraron a 156 mil huelguistas e implicaron 594 mil jornadas individuales no trabajadas (JINT), el mayor registro para 2020-22. Al comparar estos datos con los de 2019, sólo la cantidad de huelguistas presentó un incremento (34%) pues los otros dos indicadores de la conflictividad presentaron descensos: 11% respecto de los conflictos y 17% en cuanto a las JINT. En 2021 todos los indicadores de la conflictividad cayeron, explicando el descenso de los conflictos por la reducción de aquellos sin paro, de 411 pasaron a 263, mientras que los con paro sólo disminuyeron en un conflicto respecto de 2020. Los huelguistas y las JINT descendieron 28% y 45%, respectivamente. En 2022 volvieron a crecer, presentado los conflictos con paro (219) el registro más alto de la serie 2020-22, al igual que la cantidad de huelguistas que también superó los valores pre pandemia.

Gráfico N° 1
Conflictos en la Administración Pública. Total, con paro y sin paro
(en cantidad) (2019-2022)



Fuente: elaboración propia en base a la Base de Conflictos Laborales de la DEyERT.

Gráfico N° 2
Conflictos en la Administración Pública con paro, huelguistas y jornadas individuales no trabajadas (en cantidad y en miles) (2019-2022)

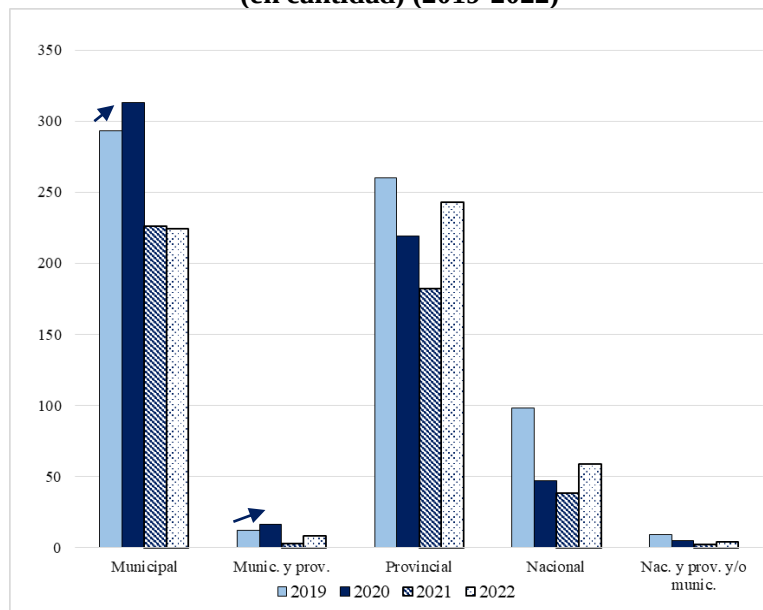


Fuente: elaboración propia en base a la Base de Conflictos Laborales de la DEyERT.

Al retomar la comparación de los conflictos de 2020 con los registrados en 2019, se observó que, a pesar de la caída de los conflictos de la AP, se incrementaron todos los conflictos multisectoriales. Aquellos que incluyeron trabajadores de la AP, Salud y Enseñanza crecieron 108%, los motorizados por los de AP y Salud, 78%, mientras que los de AP y Enseñanza, 75%. Esto parece mostrar problemáticas compartidas y estrategias de lucha confluyentes dada la situación económica y sanitaria. En los tres casos predominaron los reclamos salariales, específicamente aquellos vinculados a pagos adeudados y al pedido de aumentos. En cuanto a los no salariales, se reiteraron demandas respecto del estado y las prestaciones brindadas por las obras sociales de estas actividades y también por el cumplimiento de las medidas de cuidado en los lugares de trabajo. Las acciones implementadas fueron mayoritariamente sin paro y predominaron las movilizaciones (muchas de ellas desarrolladas en caravanas para garantizar el distanciamiento), seguidas de protestas y cortes.

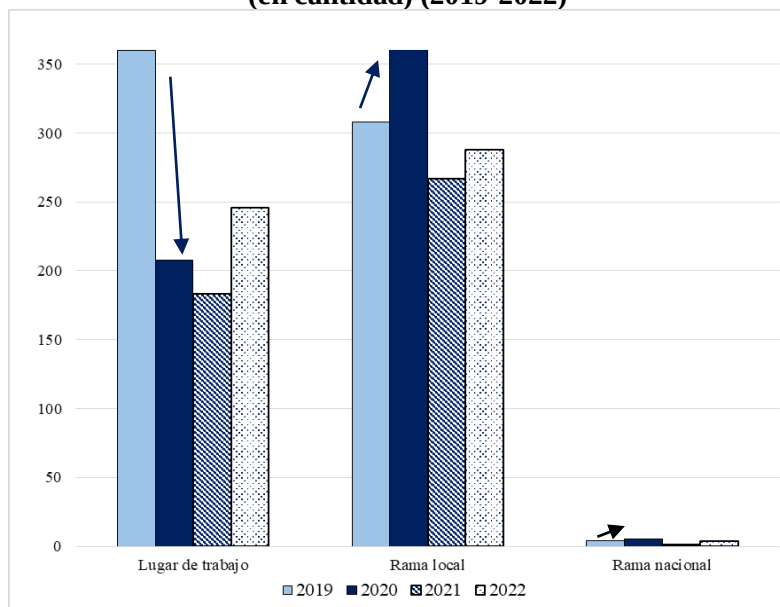
Al analizar los datos de 2020 por nivel estatal (Gráfico N° 3), se advierte un incremento de 7% en la cantidad de conflictos efectuados por trabajadores municipales y de 33% en aquellos que participaron conjuntamente trabajadores municipales y provinciales. Estos valores no sólo fueron superiores a los de 2019 sino que representaron los más altos de la serie 2020-22. En lo que refiere a los conflictos provinciales y nacionales los registros más altos se presentaron en 2022 pero sin superar los de 2019. En cuanto al nivel de agregación (Gráfico N° 4) fueron los conflictos de rama local y nacional los que mostraron los valores más altos respecto de 2019 y de la serie, pues para 2020 éstos fueron de 387 (+79) y 5 (+1), respectivamente. Los conflictos ocurridos en los lugares de trabajo registraron el valor más alto de la serie en 2022 (246) aunque menor al de 2019 (360).

Gráfico N° 3
Conflictos en la Administración Pública según nivel estatal
(en cantidad) (2019-2022)



Fuente: elaboración propia en base a la Base de Conflictos Laborales de la DEyERT.

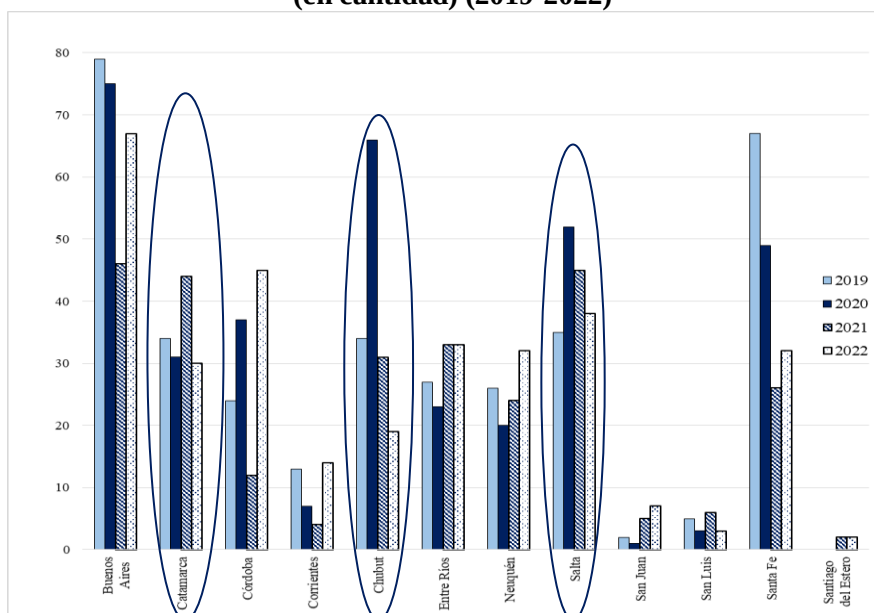
Gráfico N° 4
Conflictos en la Administración Pública según nivel de agregación
(en cantidad) (2019-2022)



Fuente: elaboración propia en base a la Base de Conflictos Laborales de la DEyERT.

Si se analiza la locación geográfica de los conflictos (Gráfico N° 5) se observa que las provincias que presentaron la mayor cantidad de conflictos en 2020 fueron: Buenos Aires (75), Chubut (66), Salta (52), Santa Fe (49) y Córdoba (37). Vale destacar que en los casos de Chubut, Salta y Córdoba, estos valores fueron superiores a los de 2019 (+32, +17, +13 respectivamente) siendo Salta la única jurisdicción que registró valores más altos en los tres años de pandemia. Si se analiza el 2021, sólo cinco provincias mostraron una tendencia en alza, inversa a la general. Catamarca (44), Entre Ríos (33), La Rioja (24), San Luis (6) y Santiago del Estero (2) presentaron registros superiores a 2019 y al resto del período bajo estudio. Estas dos características se observaron en 2022 para Córdoba (45), Corrientes (14), Neuquén (32) y San Juan (7) presumiblemente producto de la mayor apertura y la profundización de la crisis económica.

Gráfico N° 5
Conflictos en la Administración Pública según localización geográfica
(en cantidad) (2019-2022)



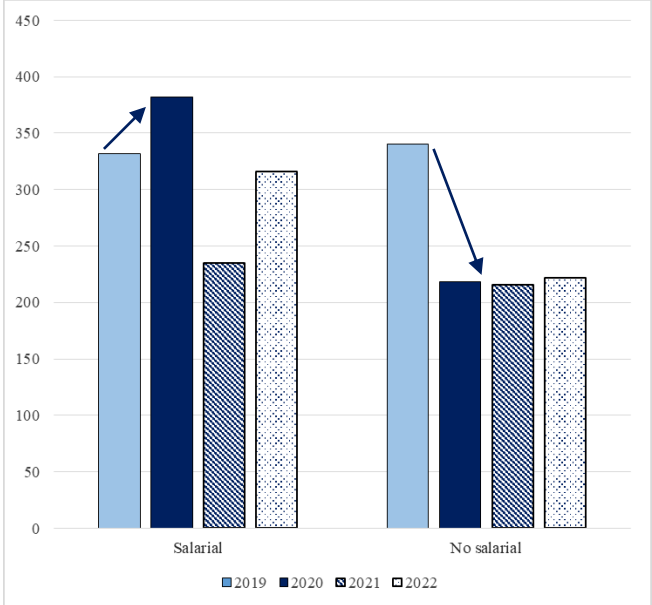
Fuente: elaboración propia en base a la Base de Conflictos Laborales de la DEyERT.

En cuanto al tipo de reclamo predominante en los conflictos de 2020 (Gráficos N° 6 y 7), los reclamos salariales representaron el 64% frente al 36% de los no salariales. Al analizar en detalle los primeros, se observa que los conflictos por mejoras salariales⁵ fueron mayoritarios (55%), siendo el resto por pagos adeudados (45%). Respecto de 2019, los conflictos salariales tuvieron un incremento del 15% mientras que los no salariales cayeron 36%. La preeminencia de conflictos salariales se observó durante todo el período de pandemia revirtiendo la tendencia precedente donde la mayoría de los conflictos había estado motorizada por reclamos no salariales. En cuanto a estos últimos, la mayor cantidad de conflictos en 2020 se explicaron por demandas referidas a la continuidad en el empleo o despidos que crecieron 20% respecto de 2019. Conflictos vinculados a otras demandas (28) y por regularización laboral (26) le siguieron en cantidad aunque mostrando descensos (-76% y 32%) en relación al año anterior. Por último, se presentaron 25 conflictos cuyos reclamos refirieron a cuestiones vinculadas a la situación propia de la pandemia, principalmente a la falta de protocolos y elementos de protección para desempeñar sus tareas. En 2021, los reclamos por mejoras salariales y pagos adeudados cayeron respecto de 2020 (-8% y -76%), sólo en 2022 los primeros presentarían la mayor cantidad de conflictos de la serie y en relación a 2019 (267). Entre los conflictos por reclamos no salariales,

⁵ Se incluyen reclamos por mejoras salariales genéricas, por mecanismos específicos y por negociación paritaria.

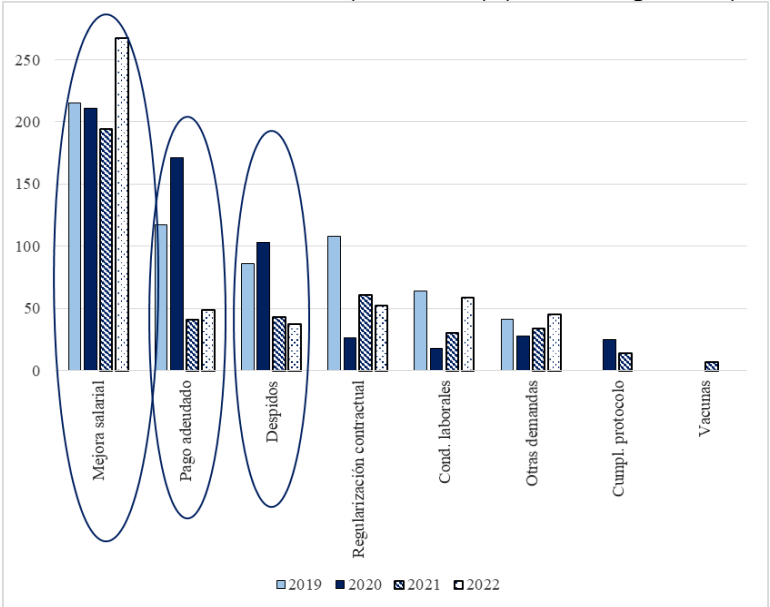
vale destacar que a los originados por la falta de cumplimiento de protocolos (14) se le sumaron aquellos por demanda de vacunas (7). Si a éstos los consideramos en conjunto, los conflictos originados por cuestiones relativas a la emergencia sanitaria sólo disminuyeron 16% en 2021.

Gráfico N° 6
Conflictos en la Administración Pública según tipo de reclamo predominante (2019-2022) (Cantidad por año, salarial y no salarial)



Fuente: elaboración propia en base a la Base de Conflictos Laborales de la DEyERT.

Gráfico N° 7
Conflictos laborales en la Administración Pública según el tipo de reclamo (2019-2022) (Cantidad por año)

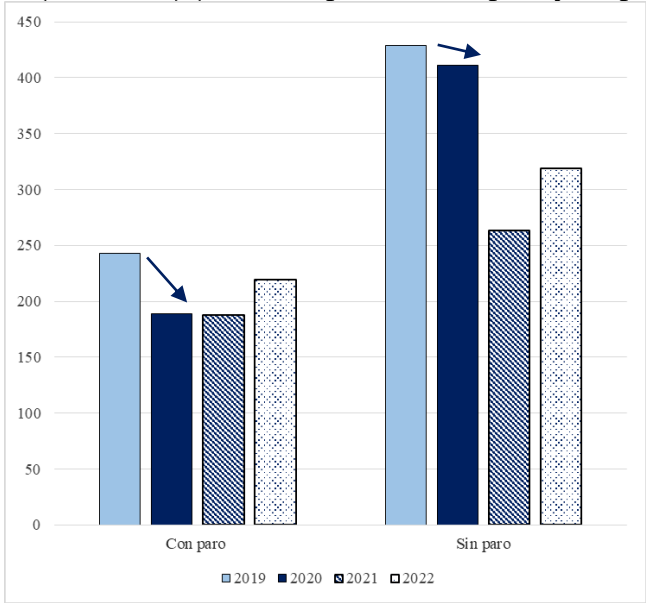


Fuente: elaboración propia en base a la Base de Conflictos Laborales de la DEyERT.

En lo que refiere al tipo de conflicto (Gráfico N° 8), los datos analizados en 2020 mostraron que 69% de ellos se presentaron sin paro mientras que el 31% restante fueron con paro. Respecto de 2019, la tendencia de ambos tipos de conflictos fue a la baja durante todo el período 2020-22,

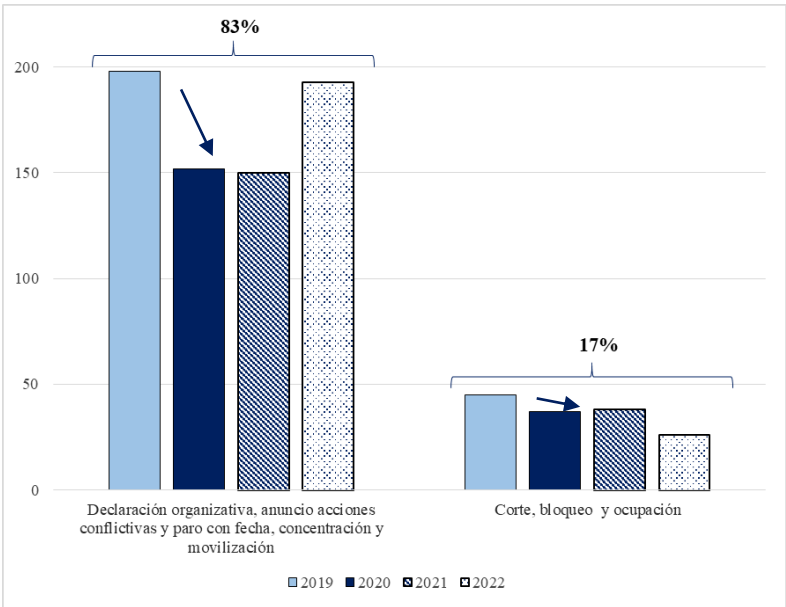
presentando el mayor descenso en 2021 (-39% de los sin paro y -23% de los con paro). No obstante esto, en 2022 se presentó el valor más elevado de la serie respecto de los con paro (219) aunque registrando 24 conflictos menos que en 2019. La preminencia de los sin paro respecto de los con paro se mantuvo al igual que en el período pre pandemia. Los conflictos con paro acompañados por declaraciones organizativas hasta movilizaciones representaron, en promedio, 83% de estos conflictos frente al 17% de aquellos que fueron acompañados por cortes, bloqueos y ocupaciones (Gráfico N° 9).

Gráfico N° 8
Conflictos laborales en la Administración Pública según tipo de conflicto (2019-2022) (Cantidad por año, con paro y sin paro)



Fuente: elaboración propia en base a la Base de Conflictos Laborales de la DEyERT.

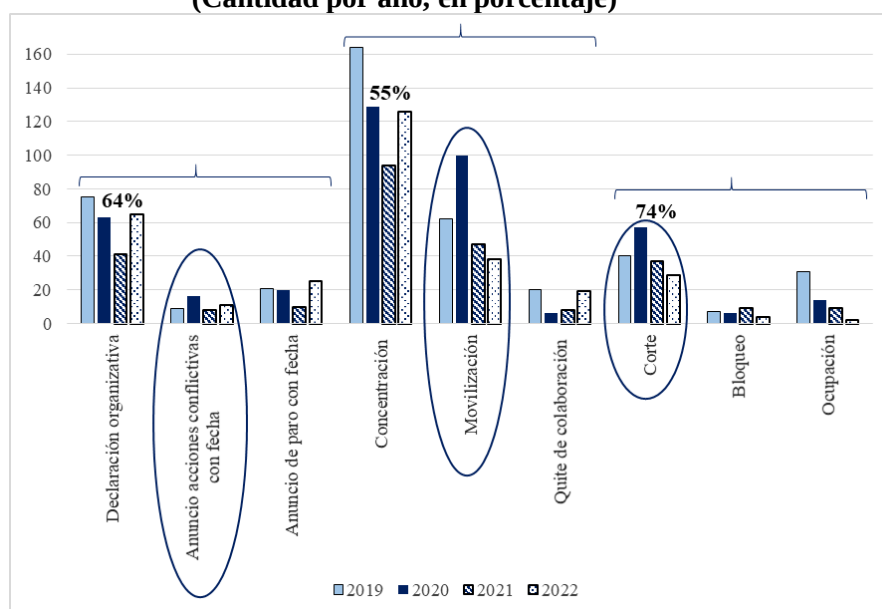
Gráfico N° 9
Conflictos laborales con paro en la Administración Pública según acción predominante (2019-2022) (Cantidad por año y en porcentaje)



Fuente: elaboración propia en base a la Base de Conflictos Laborales de la DEyERT.

Al abordar de manera desagregada el tipo acción predominante entre los conflictos sin paro (Gráfico N° 10) pudo identificarse que para 2020: a) en el primer conjunto de acciones registradas prevalecieron las declaraciones organizativas con 64%, b) en el segundo grupo lo hicieron las concentraciones con 55% y c) en el último, los cortes representaron 74% de las acciones de ese conjunto. Al comparar estos datos con los de 2019, se encontró que si bien la mayoría de éstas descendió, tres tipos de acciones experimentaron crecimientos significativos. Los anuncios de acciones con fecha se incrementaron 78%, las movilizaciones lo hicieron 61%, mientras que los cortes presentaron 42% de aumento. Asimismo, estos tres casos constituyeron los valores más altos de la serie 2020-22. En 2021, prevaleció la caída de todas las acciones con excepción de los quites de colaboración (+2) y los bloqueos (+3) que crecieron respecto del año anterior y, en ese último caso, el incremento también se dio respecto de 2019 (+2). Por último, vale destacar que en 2022 los conflictos cuya acción predominante fueron los anuncios de paro con fecha presentaron un valor mayor al del período pre pandemia (de 21 pasó a 25).

Gráfico N° 10
Conflictos laborales sin paro en la Administración Pública
según acción predominante (2006-2019)
(Cantidad por año, en porcentaje)



Fuente: elaboración propia en base a la Base de Conflictos Laborales de la DEyERT.

2. Conflictos en la Administración Pública motivados por la situación sanitaria

A fin de estudiar los conflictos motivados por las condiciones derivadas de la pandemia se consideraron los 46 casos registrados en 2020 y 2021 cuyos reclamos pueden sintetizarse en el establecimiento y cumplimiento de protocolos de bioseguridad en las dependencias públicas, lo que implicó también la demanda de insumos de protección y vacunas. De los 26 conflictos desarrollados en 2020, 12 fueron impulsados por trabajadores municipales, 8 por provinciales y 5 por nacionales, siendo las provincias de Catamarca (4), Chaco y Salta (3) las que registraron mayor cantidad de conflictos, seguidas por Buenos Aires, CABA y Jujuy (2). Vale puntualizar que en el caso de Catamarca se presentaron conflictos en todos los niveles de gobierno mientras que en Salta la totalidad se concentró en el ámbito municipal. Con respecto al tipo de conflicto, prevalecieron los conflictos sin paro (15) sobre los con paro (11); mientras que la acción predominante en los primeros fueron las concentraciones (5), seguidas por los anuncios de paro con fecha (4) y las declaraciones de estado (3). Al precisar el actor que motorizó estos conflictos se encontró que 22 fueron desarrollados por organizaciones sindicales entre las que se destacó la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) con 9 conflictos (4 con paro y 5 sin paro).

Al comparar estos datos con los de 2021, se observó una disminución en la cantidad de conflictos (-5) aunque con la incorporación de la vacunación como demanda. Se registraron 7 conflictos por esta cuestión y 14 en reclamo de condiciones generales de bioseguridad. La distribución por nivel estatal se mantuvo, prevaleciendo los conflictos municipales. En cuanto a la localización geográfica, la provincia de Santa Fe concentró la mayoría de los conflictos (5). Éstos no sólo se presentaron en todos los niveles gubernamentales sino que también se registró un conflicto en el que dichos sectores actuaron en conjunto. En todos los casos el reclamo fue el mismo, la exigencia de ser vacunados. Las jurisdicciones de CABA y Jujuy mantuvieron la cantidad de conflictos (2) mientras que Chaco, Salta y Buenos Aires disminuyeron en 1. Catamarca, la provincia con mayor cantidad de conflictos en 2020, no presentó registros. En lo respecta al tipo de conflicto, se revirtió la distribución: los conflictos con paro (11) superaron a los sin paro (10), prevaleciendo como acción predominante en estos últimos las concentraciones (4), aunque presentando una leve disminución (-1) respecto del año anterior. Refiriéndonos a los otros tipos de acciones puede desatacarse el incremento en 1 caso de los quites de colaboración y la incorporación del bloqueo (1) como medida de fuerza. Por último, ATE conservó el protagonismo en el desarrollo de los conflictos totalizando nuevamente 9 conflictos (con igual distribución entre los con paro y sin paro) y participando en un conflicto multisectorial desarrollado por un frente de sindicatos.

3. Consideraciones finales

A partir de estudiar los conflictos laborales en la Administración Pública, este trabajo buscó responder los interrogantes suscitados respecto de las consecuencias que la pandemia de la Covid -19 tuvo sobre la conflictividad laboral en el sector. De acuerdo a lo expuesto, si bien la cantidad total de conflictos (con paro y sin paro) en 2020 fue la más alta del período de emergencia sanitaria, los conflictos y las JINT no superaron los registros de 2019, siendo la cantidad de huelguistas el único indicador que presentó un valor superior. El 2021 fue un año de caída de todos los indicadores de la conflictividad mientras que en el 2022 volvieron a incrementarse. La cantidad de conflictos con paro y de huelguistas fueron las más altas de todo el período 2020-22 (en ese último caso también la más alta en relación a 2019).

En comparación con la etapa pre pandémica, el incremento de los conflictos multisectoriales constituyó una característica distintiva del 2020, evidenciando los mismos problemas y estrategias de lucha convergentes en el conjunto de los trabajadores del sector público (AP, Salud y Educación). La preponderancia de reclamos salariales (por pagos adeudados e incrementos salariales) como las demandas no salariales (mayoritariamente referidas a prestaciones de cobertura de salud y disposiciones de cuidado en el ámbito laboral) evidenciaron el impacto económico y sanitario originado por la pandemia. Asimismo, a diferencia de lo ocurrido en 2019, las acciones implementadas mayoritariamente fueron sin paro. Presumiblemente, esto se debió a que, a excepción del personal salud, casi la totalidad de los trabajadores de la AP y los docentes se encontraban cumpliendo sus tareas de manera remota por lo que la implementación de movilizaciones (concretadas en caravanas para propiciar el distanciamiento), protestas y cortes de calle garantizaban una mejor visibilización de sus reclamos.

En cuanto a si la dinámica de los conflictos en el sector había presentado diferencias según los niveles de gobierno, se encontró que, en 2020, los conflictos protagonizados por trabajadores municipales y los motorizados por éstos junto a provinciales no sólo fueron superiores a los del año anterior sino los más altos del período 2020-22. Muchas de estas reparticiones ya presentaban ámbitos laborales precarios en términos salariales, de estabilidad y condiciones de trabajo por lo que la pandemia contribuyó a profundizar esa situación. Considerando el nivel de agregación se encontró que los conflictos de rama local y nacional fueron los que registraron valores mayores a la pre pandemia y a toda la pandemia. Aquellos ocurridos en los lugares de trabajo tuvieron su mayor registro en 2022 pero sin superar el valor de 2019.

Según la localización geográfica, el análisis mostró que las provincias de Chubut, Salta y Córdoba presentaron más cantidad de conflictos que en 2019 siendo Salta la única jurisdicción que registró las cifras más altas en los tres años de pandemia. Para 2021, Catamarca, Entre Ríos, La Rioja, San Luis y Santiago del Estero mostraron una tendencia inversa a la general pues la

cantidad de conflictos en dichas provincias creció en relación a la pre pandemia y fue la más elevada de la etapa bajo estudio en cada una de ellas. Esto mismo se observó en 2022 para los casos de Córdoba, Corrientes, Neuquén y San Juan. Ahondar en las razones que originaron estos comportamientos requiere de estudios específicos de lo ocurrido en cada jurisdicción, los que podrán encararse en futuros trabajos.

Los conflictos motorizados por reclamos salariales fueron los que predominaron durante 2020, revirtiendo lo ocurrido el año anterior cuando la mayoría de los conflictos se habían originado por reclamos no salariales. Respecto de estos últimos, en 2020, la mayor cantidad de conflictos se concentró en aquellos en los que se reclamaba por despidos o suspensiones, cuyo número creció respecto de 2019. Asimismo fue posible identificar conflictos en los que los reclamos se relacionaron con la falta de protocolos y de elementos de protección en los lugares de trabajo. Por último, en 2021, se sumó como reclamo específico vinculado con la emergencia sanitaria, el pedido de vacunas.

En lo que respecta al tipo de conflicto, los sin paro se presentaron en mayor proporción que los conflictos con paro manteniendo la misma distribución del período de pre pandemia aunque registrando valores inferiores. Particularmente se observó que, en la comparación de los tipos de acciones predominantes entre los conflictos sin paro de 2019 con los de 2020, en el año de pandemia las acciones que crecieron fueron: los anuncios de acciones con fecha, las movilizaciones y los cortes.

Para finalizar, el estudio específico de los conflictos motivados por las condiciones derivadas de la pandemia (reclamos por protocolos, vacunas, entre otros) mostró que tanto en 2020 como en 2021 prevalecieron los conflictos municipales, las concentraciones como acción conflictiva sin paro y fue ATE el actor sindical que protagonizó la mayoría de conflictos en relación a este tipo de reclamo. En cuanto a la localización geográfica, valen destacar los casos de Catamarca y Salta en 2020, provincias que registraron la mayor cantidad de conflictos, presentándose en la primera conflictos en todos los niveles de gobierno mientras que en Salta la totalidad se concentró en el ámbito municipal. En 2021, Santa Fe fue la jurisdicción que más conflictos registró en todos los niveles, existiendo también un conflicto multinivel. Respecto al tipo de conflicto, la distribución de 2020 se revirtió al año siguiente, pues los conflictos con paro prevalecieron sobre los sin paro, lo que pareció explicarse por los regresos progresivos a la presencialidad. El paro volvió a ser una herramienta con impacto para visibilizar sus demandas.

Bibliografía

- Bardauli, Ariana y Peroche, Mariana (Comp.) (2021) "Trabajo remoto: análisis y desafíos dentro de la Administración Pública Nacional". Cuadernos del INAP, Año 2, N° 55.
- Blutman, Gustavo y Vaca, Josefina (2020) "Reflexiones surtidas del trabajo remoto en la Administración Pública. Más de 10 enseñanzas y aprendizajes". Cuadernos del INAP, Año 1, N° 42.
- Cardozo, Nelson y Bulcourn, Pablo (2020) "El trabajo remoto en Iberoamérica: un análisis comparado de los avances en las administraciones públicas". Cuadernos del INAP, Año 1, N° 32.
- Montenegro Loewy, Lucía y Rocca, Mariela (2018) "La producción de estadísticas sobre conflictos laborales: un estudio comparado". Estudios del Trabajo N°56, julio-diciembre.
- Sabatto, Dante (2022) "El trabajo en la Administración Pública Nacional durante la pandemia. Desafíos y oportunidades a partir de las perspectivas de las y los agentes. Parte 1" Cuadernos del INAP, Año 3, N° 95.
- Soul, Julia; Martínez, Oscar y Ignacio Rodríguez (Coordinador) (2020) "Teletrabajo en la Administración Pública Argentina. Impacto en las condiciones de trabajo salud y vida cotidiana". Fundación Friedrich Ebert.

Documentos e informes

- Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones del Trabajo (DEyERT) (2015) "Metodología para el relevamiento, sistematización y análisis de los conflictos laborales colectivos. Principales definiciones teórico metodológicas", Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Noviembre.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1993)"Resolución sobre las estadísticas de huelgas, cierres patronales y otras acciones causadas por conflictos laborales, adoptada por la decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo".