

EL ASCENSO DE LOS SINDICATOS DEL SECTOR PÚBLICO EN EL SIGLO XXI: UN MARCO TEÓRICO CON MÉTODOS MIXTOS Y EVIDENCIA DE ARGENTINA *

por Sebastián Etchemendy ** y Germán Lodola ***

I. Introducción

Los sindicatos del sector público son un relámpago en el firmamento actual de movimientos obreros retraídos y apaciguados, tanto en las economías avanzadas como en las emergentes. Mientras que los sindicatos privados se encuentran en retroceso, el sindicalismo público es una fuerza consistente en la mayor parte del mundo democrático. Se sabe que ciertos aspectos estructurales de la globalización que socavan al movimiento obrero, como la mayor competencia económica internacional, la flexibilización generalizada de las condiciones de trabajo, y la reducción de trabajadores en bastiones manufactureros tradicionales, han afectado mucho menos, o directamente no han afectado, a los sindicatos estatales (Garrett y Way 2000: 271-72, DiSalvo 2015: 17-19, Schneider 2022). De hecho, durante los últimos quince años, los gremios del sector público —en particular los docentes, el grupo de mayor tamaño y capacidad de movilización— protagonizaron notorias olas de protesta en lugares tan diversos como Estados Unidos (Hertel-Fernandez, Naidu y Reic 2021), Sudáfrica (Amoako 2012), Israel (Shenkar 2012), Escandinavia

* Publicado originalmente en *Politics and Society*, Vol. 52, N° 4, 2024. Reproducido con autorización de los autores y de Sage Journals.

** Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella, Conicet, Argentina. E-mail: setchemendy@utdt.edu.

*** Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella, Conicet, Argentina. E-mail: glodola@utdt.edu.

(Mailand 2016), China (Chang y Hess 2018) y Argentina (Chiappe 2011). Además, los sindicatos estatales (y los docentes) compusieron los cimientos organizacionales de la revolución tunecina que desató la Primavera Árabe en 2011, y fueron el actor principal detrás de las masivas huelgas que estallaron en el Reino Unido y en Francia durante la primera mitad de 2023, las más importantes en al menos dos décadas. El presidente de Perú electo en 2021, Pedro Catillo, construyó su carrera política en un sindicato docente. Recientemente, Ruth B. Collier (2021: xxxvi) señaló que a lo largo de América Latina “el movimiento obrero ha pasado a centrarse en el sector público más que en el privado, con los docentes surgiendo como el grupo organizado más numeroso”. En suma, las grandes batallas laborales del siglo XXI son, esencialmente, batallas lideradas por el sindicalismo estatal.

Dada la relevancia de la conflictividad laboral del sector público en las economías contemporáneas, es sorprendente la falta de un enfoque teórico general que permita estudiar sus patrones y dinámica de manera sistemática. Según algunos expertos, los sindicatos estatales son más combativos que los sindicatos privados debido a que los trabajadores públicos están menos amenazados por la competencia de precios, y disfrutan de garantías legales contra el despido (Swenson 1991, Garett y Way 2000, Anzia y Moe 2015, Schneider 2022: 87). Según otros, en cambio, son más propensos a la moderación puesto que enfrentan mayores regulaciones y/o controles del Estado que sus pares privados (Freeman e Ichinowsky 1988), y están principalmente constituidos por trabajadores educados de cuello blanco que manifiestan mayor inclinación por el sindicalismo amarillo¹. En vista de esta discrepancia, no es claro por qué y de qué manera los sindicatos (y trabajadores) públicos difieren de los privados.

El estudio de la política del sindicalismo público está marcadamente separado por divisiones regionales (Estados Unidos vs. Europa vs. Sur Global) y disciplinarias (ciencia política/economía norteamericana vs. política comparada/sociología política). En Estados Unidos, el crecimiento de los sindicatos estatales se explica apelando a un enfoque neo-utilitarista

¹ Sobre el auge y la moderación de los sindicatos públicos en Sudáfrica y Brasil, ver Sil y Samuelson (2018: 413), Onyeonoru y Hlatshwayo (2020: 60), Samuels (2004: 1007).

de búsqueda de rentas (*rent-seeking*). De acuerdo con esta lectura, los gremios públicos utilizan los derechos de organización y movilización política para proteger sus “rentas” expandiendo el salario y el empleo (Moe 2011, Anzia y Moe 2015, DiSalvo 2015). En Europa, por el contrario, el enfoque dominante proveniente de la sociología política y la política comparada entiende que los ascendentes sindicatos públicos son parte de movimientos obreros más amplios que se configuran como actores políticos nacionales. Para esta literatura, los sindicatos estatales pueden afectar la moderación salarial debido a su naturaleza no-competitiva. En consecuencia, son clave las condiciones —identidad política común gobierno-sindicatos y movimiento obrero unificado— que facilitan el “intercambio político” entre los funcionarios gubernamentales y la conducción sindical (Cameron 1984, Swenson 1991, Park y Young 2015). Por su parte, los estudios sobre América Latina y el Sur Global señalan que allí donde el sindicalismo es fuerte a escala nacional, como en Argentina, Brasil, Sudáfrica y Túnez, los sindicatos públicos pasaron a dominar las confederaciones gremiales y el conflicto laboral (da Silva 2001, Murillo 2001, Hartshorn y Sil 2019, Bishara 2020, Chambers-Ju 2021, 2024, Schneider 2022). La cuestión central para estos análisis es determinar en qué medida los lazos políticos entre partidos y sindicatos, y la variación en los arreglos corporativistas estatales, que generalmente datan del periodo pre-democrático, resultaron en patrones de movilización más autónomos que eventualmente pueden beneficiar a los trabajadores públicos.

En este artículo, recorreremos los primeros pasos en la construcción de un marco teórico estilizado para estudiar los sindicatos del sector público. Aunque el auge reinante de estas organizaciones se refleja en varios aspectos, como la densidad sindical y la cobertura de los contratos, este estudio se concentra en una característica contemporánea fundamental de la actividad gremial: la capacidad de movilización. Nuestro argumento es que una visión unificada sobre el tema debe comenzar por identificar las similitudes y diferencias esenciales existentes entre el sindicalismo público y el privado. En una sociedad capitalista, el trabajo público y el privado constituyen una “mercadería ficticia” (Polanyi 2001) que es vendida por un precio. En ambos casos, los trabajadores forman parte de las clases subalternas; y en ambos, especialmente bajo regímenes democráticos, los trabajadores pueden tratar de compensar

en el terreno político su desventaja “natural” de ser despojados de los medios de producción/subsistencia. Pero el sindicalismo público difiere radicalmente del sindicalismo privado en dos aspectos cruciales que, a su turno, generan diferentes condiciones para la acción colectiva: (a) el rol central de la regulación estatal de la negociación salarial, y (b) las bases del mercado de empleo, que protegen al trabajador público de las amenazas de la competencia nacional e internacional y (legalmente) del despido en represalia.

Los trabajadores públicos y privados pertenecen a la misma clase social, pero despliegan diferentes patrones de movilización política. Primero, contrariamente a lo que sostienen las teorías económicas dominantes que analizan la conflictividad laboral observando el sector privado, planteamos la hipótesis del “ciclo económico inverso” para el sector público. Sostenemos que los trabajadores estatales tienden a protestar menos —y no más— en la parte expansiva del ciclo, cuando la economía crece, el desempleo baja, y las restricciones presupuestarias son menos estrictas. Segundo, argumentamos que en un entorno de libre organización sindical la conflictividad laboral disminuye cuando la negociación colectiva (a nivel nacional y/o subnacional) es obligatoria y, por lo tanto, las disputas laborales se institucionalizan. Tercero, en línea con las teorías corporativistas provenientes de Europa y del Sur Global, afirmamos que la movilización del sindicalismo público se debilita cuando los líderes de gobierno comparten una misma identidad partidaria con liderazgos sindicales relativamente unificados, de forma tal que se habilita un “intercambio político” de moderación en los reclamos laborales por beneficios salariales y organizacionales. Al contrario, la conflictividad de los sindicatos estatales aumenta en tiempos de ajuste fiscal y alto desempleo —cuando los trabajadores y militantes, que generalmente no pueden ser despedidos, compiten por recursos escasos—, cuando la negociación colectiva es obstaculizada por la regulación estatal (lo cual, a diferencia de lo que sucede en el sector privado, es frecuente), cuando los líderes gubernamentales y sindicales pertenecen a diferentes partidos políticos, y cuando el sindicalismo se encuentra internamente dividido y/o fragmentado entre múltiples organizaciones.

Los docentes, particularmente en Argentina, proporcionan un laboratorio ideal para poner a prueba nuestro argumento. Las entidades

gremiales de la educación constituyen el sindicato más grande del sector público en la mayoría de los países democráticos, desempeñando un papel determinante en la política educativa (Moe y Wiborg 2016: 6). Por su parte, Argentina es una democracia, donde los sindicatos públicos son actores autónomos y los políticos electos temen enfrentar conflictos laborales. El sindicalismo docente es un ejemplo paradigmático de sindicato público que deviene más poderoso *después* —no *antes*— de la liberalización económica del último cuarto del siglo XX. El país, además, alberga al movimiento obrero más fuerte del continente, políticamente cercano a uno de los principales partidos políticos, el Peronismo. Finalmente, Argentina es una federación robusta donde la movilización docente y el estatus legal del derecho de negociación colectiva varían entre sus 24 provincias. Estos aspectos cruciales permiten testear los efectos de los intercambios tanto legales como políticos sobre la militancia sindical.

Nuestro examen de la movilización docente en Argentina abarca el periodo 2006-2019, es decir, bajo los gobiernos peronistas de izquierda populista liderados por Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2008-2015), y el gobierno de centroderecha conducido por Mauricio Macri (2015-2019)². Como sostiene Franzosi (1995: 16-17) en su monumental estudio de métodos mixtos sobre el conflicto laboral en Italia de posguerra, el trabajo puramente cuantitativo tiende a restar importancia al aspecto fundamental de las huelgas: la interacción estratégica entre el Estado y los actores sociales con intereses y capacidades específicas. Siguiendo este camino, nuestro diseño de investigación recurre a un enfoque de métodos mixtos multinivel (nacional-subnacional)³. Primero, para analizar la militancia sindical docente

² Aunque focalizamos en las huelgas como arma paradigmática de la movilización laboral, nuestro análisis cualitativo incluye otras formas de acción colectiva, como la influencia y participación sindical en las políticas educativas, las manifestaciones callejeras y los bloqueos de rutas.

³ Los métodos mixtos que integran estrategias cuantitativas y cualitativas de análisis están en el centro de los debates metodológicos recientes sobre cómo mejorar el anclaje causal en ciencias sociales; ver Lieberman (2005), Rohlfling (2008), Collier, Brady y Seawright (2010). Para una perspectiva general que enfatiza el análisis multinivel y la variación subnacional como herramientas centrales para la generación de teorías, ver Giraudy, Moncada y Snyder (2019).

a nivel nacional en las administraciones mencionadas utilizamos el método comparado, en su variante de diseño diacrónico de casos más similares. Segundo, en base a información sobre huelgas docentes elaborada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), y datos originales de 331 rondas anuales de negociación salarial en cada una de las 24 provincias argentinas, estimamos una serie de modelos estadísticos binomiales negativos a nivel subnacional corregidos por la naturaleza agrupada de los datos.

Nuestro análisis comparado sustenta que el establecimiento de negociaciones colectivas obligatorias para fijar un salario mínimo nacional docente durante los gobiernos kirchneristas, y el intercambio político entre éstos y la confederación sindical dominante, la CTERA (Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina), redujeron sustancialmente las huelgas nacionales del sector, mientras que la ausencia de estas condiciones bajo la administración macrista de centroderecha aumentó la conflictividad laboral docente. Por su parte, nuestro análisis estadístico documenta que el ciclo económico inverso (ajuste fiscal y alto desempleo), la regulación provincial del derecho de “deber de negociar” salarios, y una identidad partidaria común entre los gobernadores y un liderazgo sindical unificado, en gran medida explican la variación de la actividad huelguista de los trabajadores de la educación en las provincias argentinas.

En la primera parte de este artículo, presentamos evidencia empírica sobre el ascenso del sindicalismo del sector público en el siglo XXI en Estados Unidos, Europa y el Sur Global. Posteriormente, discutimos nuestro enfoque teórico acerca de la movilización política de los sindicatos estatales en países democráticos. En la segunda parte, desarrollamos nuestro análisis multinivel de métodos mixtos aplicado al caso argentino, esto es, el estudio comparado de la política de la movilización nacional docente bajo los gobiernos de Néstor Kirchner, Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri, y el análisis estadístico subnacional de las huelgas docentes en las provincias. Terminamos este artículo con una discusión de los hallazgos y sus implicancias para el estudio más amplio de los sindicatos públicos en las economías políticas contemporáneas.

Una estrategia metodológica similar aplicada a la Argentina se encuentra en Garay y Fernández Milmanda (2020).

II. El ascenso de los sindicatos públicos en el siglo XXI: evidencia y perspectivas teóricas

Los sindicatos del sector público han desplazado a los sindicatos privados como el *locus* de poder dentro del movimiento obrero en muchos países democráticos. Esto es evidente, por ejemplo, en las tendencias de las tasas de densidad sindical. En los países avanzados para los cuales disponemos de datos históricos, como se muestra en el Gráfico 1, la afiliación sindical en el sector privado ha disminuido consistentemente desde el último cuarto del siglo XX. Por el contrario, como se aprecia en el Gráfico 2, en el sector público ha crecido de manera continua. Este fenómeno es muy similar en las denominadas Economías de Mercado Liberales con sindicatos débiles, como Estados Unidos y el Reino Unido, y en las Economías de Mercado Coordinadas con sindicatos fuertes, como Alemania, Noruega y Suecia. En Estados Unidos, la trayectoria es reveladora. La densidad sindical en el ámbito privado cayó 78% entre 1970 y 2017, pasando del 29% al 6,5%, mientras que en el público aumentó 60%, ascendiendo del 19,1% al 48,7%. El número de trabajadores norteamericanos afiliados a sindicatos estatales superó por primera vez a los privados en 2009⁴. Hasta la oleada de huelgas que se desató en 2023, las disputas del sector público fueron, en los hechos, el único tipo significativo de conflicto laboral en la economía estadounidense contemporánea. Estas disputas incluyen la ola masiva de huelgas docentes de 2018, y las memorables “guerras” entre los gremios públicos y los gobernadores republicanos en Wisconsin, Ohio y otros estados (Di Salvo 2015: 6, Freeman y Han 2012: 390-91, Hertel-Fernández, Naidu, y Resk 2020). En Noruega, un bastión sindical tradicional, la densidad sindical en el sector privado decreció del 43% en 1970 al 37% en 2013 (último dato disponible), al tiempo que trepó del 35% al 55% en el público. En el Reino Unido, la afiliación sindical de los trabajadores privados se desplomó del 45% en 1979 al 13% en 2016; la de los públicos, creció del 40% al 57%.

Si bien carecemos de datos longitudinales para evaluar las mismas tendencias en el Sur Global, la OIT (Organización Internacional del

⁴ DiSalvo (2015: 39) sostiene que “el movimiento obrero organizado en Estados Unidos se ha transformado, dejando de estar concentrado en el sector privado”.

Trabajo) recopila desde 2010 información sobre conflictos laborales por sector para un conjunto de países. El Gráfico 3 compara la proporción de días de huelga convocadas por los trabajadores del sector público en relación con su participación en el empleo formal (total), en un conjunto de países desarrollados y en América Latina más Sudáfrica⁵. Los datos documentan que existe un *premium* del conflicto en el sector público: en ambos grupos de países, los sindicatos estatales son más combativos de lo que predice su participación en el mercado formal de empleo. En las democracias desarrolladas, la diferencia es de 7 puntos porcentuales. En los países del Sur Global, la brecha es impresionante: los trabajadores públicos apenas conforman el 13% del empleo, pero contabilizan el 51% de los días de huelga. El Gráfico 3 también revela que en las naciones avanzadas, a pesar de su repliegue, los sindicatos privados mantienen una sustancial capacidad de movilización, concentrando la mayoría de los días no trabajados por paros de actividad.⁶ Su desaparición en el Sur Global es, por otra parte, elocuente.

En suma, la creciente relevancia, y a menudo preeminencia, del sector público en el movimiento laboral es evidente en Estados Unidos, Europa y en muchos países del Sur Global con sindicatos fuertes. A la luz de este avance, dos corrientes han dominado el estudio del sindicalismo público en Estados Unidos. Una perspectiva neo-utilitarista de búsqueda de rentas identifica al sindicalismo público con un grupo de interés específico, y entiende que la reglamentación de la negociación colectiva —que vuelve legales los contratos y, en la práctica, otorga el monopolio de representación sindical— es un factor decisivo detrás de su organización y movilización (Moe 2011, Anzia y Moe 2015, DiSalvo 2015)⁷. Un segundo enfoque más crítico reconoce la naturaleza “divi-

⁵ Los países son: Estados Unidos, Canadá, Alemania, España, Portugal, Irlanda, Finlandia, Gran Bretaña, Noruega, Dinamarca; Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Perú y Sudáfrica.

⁶ Sin embargo, Van Daele (2016) muestra que en la mayoría de los países de Europa occidental para los cuales existen datos desagregados, las huelgas del sector público crecieron entre 2005 y 2015 en relación al periodo 1995-2004.

⁷ Anzia y Moe (2015) sostienen que la militancia sindical aumentó en los estados norteamericanos donde habían sido aprobadas leyes de negociación colectiva para el sector público, aun cuando las huelgas no eran completamente legales en todos ellos. Estos estudios también concluyen que el crecimiento de los sin-

dida”—pública vs. privada— del sindicalismo estadounidense (Slater 2004, Walker 2014, 2020, Hertel-Fernandez 2022)⁸, y destaca el papel crucial desempeñado por los gremios estatales para el surgimiento del “sindicalismo de movimiento social”, que en los últimos años revitalizó el movimiento obrero en el país (Johnston 1994, Fantasia y Voss 2004: 106). Los sindicatos públicos se benefician de la capilaridad territorial de las oficinas estatales que proporcionan movilidad social a mujeres y trabajadores no-blancos (Perera y King 2021), constituyendo un vehículo ideal para la expansión de las demandas laborales vinculadas a la comunidad.

En Europa, la militancia sindical del sector público también creció desde inicios de los años 2000, superando en varios países el activismo del sector privado (Van Daele 2016). A diferencia de Estados Unidos, los sindicatos públicos y la negociación colectiva son legales desde mediados del siglo XX. Además, las organizaciones de trabajadores siempre han confluído en movimientos laborales más amplios de alcance nacional (Casale y Tenkorang 2008). Las teorías neo-corporativistas del intercambio político, dominantes en Europa durante las décadas de 1980 y 1990, sostienen que la incidencia de las huelgas disminuye cuando los gobiernos se encuentran en manos de partidos social-demócratas o de base obrera, de forma tal que los sindicatos afines son recompensados mediante esquemas estables de distribución del ingreso, políticas sociales, y ventajas organizativas⁹. En la famosa máxima de Korpi y Shalev (1980: 321), “el conflicto de clases se mueve de la arena industrial a la arena política”. El intercambio político entre sindicatos y gobiernos tiene dos prerrequisitos (Pizzorno 1978). El primero es baja fragmen-

dicatos públicos es un determinante fundamental de ciertos resultados, como el aumento del tamaño de los gobiernos (Anzia y Moe 2015), el incremento de la participación política en el Partido Demócrata (Flavin y Hartney 2015), y el pobre desempeño educativo de las escuelas (Moe 2011).

⁸ La trayectoria bifurcada (público-privado) tiene sus orígenes en la Ley Nacional de Relaciones Laborales (NLR, por su sigla en inglés) que bajo el New Deal reguló el derecho de los trabajadores privados a organizarse y negociar con sus empleadores, excluyendo deliberadamente a los trabajadores públicos.

⁹ Estudios pioneros en Europa (Shorter y Tilly 1974) analizaron cómo la movilización laboral es incentivada por condiciones de corto plazo que endurecen el mercado laboral (volveremos sobre este punto luego), y por tendencias de largo plazo en la sindicalización de los trabajadores públicos y privados.

tación sindical. Los sindicatos (cuasi) monopólicos que no pueden ser destronados mitigan las luchas distributivas intra-clase generando más incentivos para cooperar. El segundo es una identidad común entre partidos de base obrera y sindicatos: los gobiernos de izquierda o de matriz popular garantizan a los gremios que su moderación será recompensada en el futuro. En los años noventa, una nueva corriente de trabajos en la tradición neo-corporativista sostuvo que los gobiernos son potencialmente libres de fijar salarios en las actividades económicas no transables —especialmente, en las estatales— donde no existe nada “semejante a un precio internacional de mercado” (Garrett y Way 2000: 271). En ese marco, un trabajador estatal racional tiene más incentivos que su par privado para fomentar el activismo sindical con el objetivo de empujar hacia arriba los salarios. En vista de protecciones estatutarias contra el despido y la ausencia de competencia de precios, la subordinación de los sindicatos públicos a alianzas políticas partido-trabajo —propias de las Economías de Mercado Coordinadas— se vuelve aún más importante que en el ámbito privado (Garrett y Way 2000: 272-73, Park y Young 2015: 578).

Finalmente, los sindicatos del sector público también son actores clave —incluso dominantes— en las confederaciones laborales nacionales de varios países del Sur Global como Argentina, Brasil, Túnez, Sudáfrica y, en el caso de los docentes, México (Schneider 2022)¹⁰. Aunque ocupando un papel menos destacado que los sindicatos privados, durante el siglo XX en todos estos países los sindicatos públicos (y de docentes) fueron parte de alianzas históricas con partidos nacional-populares o de izquierda. Estas coaliciones fueron a menudo moldeadas por el “corporativismo estatal”, esto es, la regulación y el monitoreo de arriba hacia abajo de los sindicatos por parte del partido y/o del Estado¹¹. En Brasil, los

¹⁰ A pesar de su ubicación en el hemisferio Norte, México y Túnez suelen incluirse en el Sur Global. India es otro país en desarrollo con sindicatos públicos poderosos, especialmente en el sector de la enseñanza. Sin embargo, a diferencia de los casos mencionados aquí, los sindicatos estatales en India están divididos a nivel regional, donde despliegan realmente su poder, y no constituyen un actor nacional unificado; ver Béteille, Gandhi y Muzammil (2016).

¹¹ Para visiones clásicas del corporativismo (estatal) en América Latina, especialmente en Brasil, Argentina y México, ver Malloy (1976), Collier y Collier (1991). Las instituciones corporativistas incluyen el monopolio de representa-

analistas han observado cómo los sindicatos estatales desplazaron a los sindicatos metalúrgicos históricamente dominantes que dieron origen al PT (Partido de los Trabajadores) de Ignacio “Lula” da Silva (Samuels 2004, Ribeiro 2014: 103)¹². En Sudáfrica, el COSATU (Congreso de Sindicatos Sudafricanos, por su sigla en inglés) —confederación sindical afiliada al CNA (Congreso Nacional Africano), partido que gobierna el país desde 2004 y miembro histórico de la alianza de oposición por la emancipación racial (Seidman 1994)— se convirtió en una organización casi exclusivamente del sector público (Onyeonuru y Hlatshwayo 2020: 58-61)¹³. En Túnez, los sindicatos estatales forman la columna vertebral de la poderosa UGTT (Unión General Tunecina del Trabajo), que se convirtió en el fulcro organizativo de la revuelta que derrocó al ré-

ción sancionado por el Estado, la organización de servicios sociales administrados por los sindicatos, y otras formas de subsidios públicos. La tensión entre cooptación y autonomía en el sindicalismo público ha sido discutida recientemente en el caso del movimiento obrero tunecino bajo el régimen autoritario del partido Neo-Destour (luego rebautizado Agrupación Constitucional Democrática) y su desmoronamiento en 2011; ver Cavallo (2008), Bishara (2020). En Sudáfrica, la coalición histórica entre la confederación sindical y el partido de gobierno también ha sido analizada bajo la lente del corporativismo; ver Runciman (2019).

¹² Da Silva (2001: 135-36) documenta que los sindicatos públicos solo tenían el 20% de la dirección de la CUT (Central Única de Trabajadores) —confederación laboral afiliada al PT— en su congreso fundacional de 1983, mientras que para el año 2000 controlaban el 60% del Secretariado Ejecutivo Nacional y dirigían el 67% (17 de 27) de las organizaciones estatales de la CUT.

¹³ La ruptura con el sindicato metalúrgico en 2015 reforzó el predominio de los trabajadores estatales en el COSATU. La confederación ya había perdido el control del sindicato minero clave tras la masacre de trabajadores en huelga de Marikana en 2012; ver Sil y Samuelson (2018: 412). En palabras de Maree (2017: 101), “desde que se fundó el COSATU, los sindicatos públicos se volvieron cada vez más fuertes”. Encabezados por docentes y personal de la salud nucleados en el *Sindicato* Democrático de *Docentes* Sudafricanos y el *Sindicato* Nacional de Trabajadores de la Educación, la Salud y Afines (SADTU y NEHAWU, por sus siglas en inglés), los gremios estatales reemplazaron en la dirección del COSATU a los sindicatos mineros y metalúrgicos que habían liderado la lucha contra la *apartheid*.

gimen autoritario de Ben Ali en 2011¹⁴. Excepto en México¹⁵, en todos estos países los sindicatos estatales (sin incluir a los sectores industrial y empresarial públicos) salieron relativamente fortalecidos después de la globalización económica que se consolidó a fines de la década de 1990.

Una pregunta medular en los estudios laborales del Sur Global es si los sindicatos públicos, tradicionalmente aliados a —y en cierta medida controlados por— los partidos nacional-populares, ganan en autonomía y capacidad de movilización bajo sistemas políticos más abiertos. En Túnez y México, la UGTT y el SNTE desataron sus vínculos con los partidos autocráticos del régimen y se convirtieron en fuerzas autónomas (aunque de tipos muy diferentes) en la política post autoritaria (Bishara y Grewal 2022, Ornelas 2008). En Sudáfrica, Brasil y Argentina, las alianzas de los sindicatos del sector público con los partidos populares más importantes, el CNA, el PT y el Peronismo, continúan siendo sólidas. De hecho, Murillo (2001) presentó una versión del enfoque del intercambio político para analizar América Latina, en cuya formulación general la protesta de los sindicatos estatales decrece cuando la competencia sindical y la rivalidad entre partidos dentro de las organizaciones obreras son débiles.

¹⁴ La UGTT forjó una alianza compleja con el partido único de Túnez durante el período de posguerra: tuvo acceso al Estado y al mismo tiempo disfrutó de un inusual volumen de organización a nivel de base. Así, se convirtió en un “importante ámbito contestatario dentro del régimen político” (Cavallo 2008: 239). Dado el tamaño reducido del sector privado tunecino, los sindicatos públicos, en particular los docentes, siempre fueron preeminentes en la UGTT. Pero se volvieron cada vez más dominantes a medida que el movimiento obrero se enfrentó progresivamente al régimen autoritario (Cavallo 2008: 243, Netterstrøm 2016: 388). Para conocer el papel central desempeñado por la UGTT en el levantamiento de 2011, ver Netterstrøm (2016), Bishara (2020).

¹⁵ El sindicato docente hegemónico, el SNTE (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación), aliado al PRI (Partido Revolucionario Institucional), fue un instrumento fundamental de movilización electoral durante gran parte del siglo XX; ver Chambers-Ju y Finger (2016), Cook (1996).

III. La naturaleza de la política y la movilización de los sindicatos públicos

Como sostiene Paul Johnston (1999: 5) en su análisis de los sindicatos gubernamentales en Estados Unidos, nuestras herramientas conceptuales para pensar las relaciones laborales están moldeadas por sus orígenes en el sector privado. Por lo tanto, la búsqueda de un acercamiento al estudio del sindicalismo público debe comenzar por identificar las características esenciales que los sindicatos estatales y los privados (y sus respectivos trabajadores) tienen en común, y aquellas en las que difieren.

En una línea marxista y polanyiana, tanto los trabajadores públicos como los privados se ven desprovistos de los medios de producción/subsistencia, formando así parte de las clases subalternas. Su trabajo constituye una “mercancía ficticia” (Polanyi 2001) que se vende en el mercado formal por un precio. Ambos demandan mejores salarios y condiciones laborales¹⁶; ambos necesitan convertir una relación salarial *individual* en una negociación *colectiva* a través del poder sindical para aumentar su capacidad de transacción; y ambos, como señalan las perspectivas corporativistas en Europa y el Sur Global, pueden establecer intercambios políticos para compensar sus desventajas económicas estructurales. Aun así, los enfoques sociológicos contemporáneos de tradición marxista y weberiana sobre la formación de clases y el poder no establecen distinciones claras entre los trabajadores públicos y los privados¹⁷, ni conceptualizan a los primeros como una clase diferente¹⁸.

¹⁶ Es posible argumentar, *ceteris paribus*, que los trabajadores privados necesitan concentrarse en conservar sus empleos, amenazados por los caprichos del mercado. En cambio, los trabajadores públicos, que generalmente no pueden ser despedidos y cuyos empleadores no pueden quebrar, pueden concentrarse en defender sus salarios. De hecho, en nuestra base de datos las demandas salariales explican el 63% de las huelgas de los trabajadores públicos en Argentina entre 2006 y 2019, frente al 45% de los privados. No obstante, creemos que esta diferencia no es empírica ni teóricamente decisiva. Al fin, ambos tipos de trabajadores luchan por mejorar sus salarios y condiciones laborales.

¹⁷ Aunque la distinción entre trabajadores con roles gerenciales y las bases se aplica a ambos (Olin Wright 1985, Hall 1997).

¹⁸ Sin embargo, algunas investigaciones recientes (Standing 2014, Bezuidenhout, Bischoff y Nthejan 2017) sostienen que los trabajadores públicos (o una fracción de ellos) componen un tipo alternativo de clase. La élite de la adminis-

En este artículo argumentamos que el sindicalismo público y el privado difieren en dos aspectos cruciales que afectan la capacidad de los sindicatos y los incentivos de los trabajadores para movilizarse. El primero se refiere al papel de la regulación estatal en la negociación salarial. Mientras que los regímenes democráticos aceptan la negociación colectiva libre (en la práctica, usualmente obligatoria) entre empleadores y trabajadores privados organizados, la negociación en el sector público se encuentra mucho más regulada por la intervención estatal directa, variando el grado de intervención entre los países y en algunos casos, como el argentino, al interior de ellos. El segundo aspecto remite a los medios que ofrece el mercado laboral para la acción colectiva. Los trabajadores públicos son menos vulnerables que sus pares privados a la competencia de precios y las estrategias de tercerización, al tiempo que disfrutan de protecciones legales contra el despido. Estas similitudes y diferencias teóricas se resumen en la Tabla 1.

Nuestra afirmación central es que los patrones de convergencia y divergencia entre estos dos tipos de trabajadores generan diferentes condiciones e incentivos para la acción colectiva contenciosa. Los trabajadores públicos (y sus sindicatos) son parte de las clases subalternas en el sentido tradicional, “estructural”. La diferencia con sus homólogos privados es la combinación de factores que dan forma a su capacidad de movilización. Esos factores se exponen en las siguientes hipótesis.

Hipótesis 1. Ciclo económico inverso: La militancia de los sindicatos públicos es más débil (fuerte) cuando la economía crece (se contrae), cuando el desempleo es bajo (alto) y cuando hay superávit (déficit) fiscal.

Como señalamos antes, tanto los estudios basados en Europa como el enfoque neo-utilitarista de la política norteamericana enfatizan la naturaleza no competitiva de los sindicatos públicos —actor paradigmá-

tración pública, que disfruta de un empleo estable, de una variedad de beneficios estatales y otras ventajas asociadas a sus funciones directivas, pertenecen al “salarizado”, como opuesto a la clase trabajadora tradicional, el “proletariado”, y al nuevo “precarizado”. Para una crítica a esta visión, consultar Olin Wright (2016), quien sostiene que los trabajadores públicos que no ocupan puestos gerenciales difícilmente cumplen tal definición.

tico del sector no-transable— y su potencial para lograr aumentos de salarios sin restricciones. Los trabajadores públicos están provistos de protección estatutaria y el Estado, a diferencia de las empresas privadas, no puede declararse en quiebra y dejar de existir. La mayoría de los servicios públicos (recolección de basura, seguridad, saneamiento de agua, educación) no pueden ser totalmente reemplazados ni terciarizados. Sin embargo, gran parte de la literatura existente apresuradamente olvida que los militantes de los sindicatos estatales pueden no estar amenazados por la competencia económica internacional, pero sí severamente condicionados por los presupuestos públicos. Como lo expresa Freeman (1986: 51) al analizar los sindicatos públicos en Estados Unidos, “el presupuesto sirve como un dispositivo disciplinario en el sector público al igual que lo hace la demanda del mercado en el sector privado”¹⁹. A la luz de lo anterior, sostenemos que los incentivos de los actores en el sector público son opuestos a los presentes en las disputas laborales de la economía privada. En tiempos de bonanza económica, los políticos racionales se benefician al entregar recursos que (a diferencia de los negocios privados) no son de su propiedad ni necesitan ser reinvertidos, a un electorado potencialmente disruptivo. En tiempos de adversidad económica, la escasez de recursos presupuestarios exacerba las disputas salariales. Los sindicatos privados esencialmente obtienen excedentes en períodos de crecimiento, cuando el bajo nivel de desempleo impide tomar represalias²⁰. Por el contrario, los públicos tienden a estar “racionalmente” apaciguados por los políticos en tiempos de crecimiento económico, pero en vista de su protección contra el despido, luchan intensamente por recursos limitados durante las recesiones.

¹⁹ De hecho, varios analistas demostraron cómo las restricciones fiscales impusieron límites claros a las demandas salariales del sector público en Estados Unidos (Nelson, Stone y Swint 1981) y la Unión Europea (Park y Young 2015).

²⁰ Las explicaciones existentes sobre la conflictividad laboral fundadas en la idea del ciclo económico principalmente observan el sector privado. Así, sostienen que la propensión al conflicto aumenta con el crecimiento económico y los mercados de trabajo ajustados. Durante los períodos de auge, es más difícil para los empleadores encontrar trabajadores de reemplazo, mientras que los militantes pueden encontrar trabajo en otro lugar en caso de represalias por su activismo. Para una visión canónica de las teorías económicas de las huelgas, ver Ashenfelter y Johnson (1969), Hibbs (1976), Franzosi (1995).

Hipótesis 2. Dimensión jurídica: Los incentivos para la militancia de los sindicatos públicos disminuyen con la institucionalización del derecho de “deber de negociar” a nivel nacional y/o subnacional. Por el contrario, la ausencia del derecho a la negociación colectiva obligatoria aumenta, en ambos niveles, la militancia del sindicalismo público.

Como destaca la literatura sobre política norteamericana, las variaciones en las regulaciones estatales a nivel nacional y subnacional son clave para comprender el sindicalismo público (Freeman and Ichniowski 1988: 3). De hecho, la negociación colectiva del sector público en todo el mundo, incluso en las democracias, ha sido históricamente muy limitada. Estas limitaciones tienen múltiples orígenes, entre ellos la concepción de que los trabajadores públicos prestan “servicios esenciales” y la renuencia de los políticos a negociar con sus propios trabajadores²¹. Las restricciones siguen vigentes hoy en día, especialmente fuera de los principales países de Europa con sindicatos fuertes: mientras que el 70% de las democracias contemporáneas restringen de alguna manera la negociación colectiva en el sector público, sólo el 27% lo hace en el sector privado, y en este caso, las restricciones tienden a ser menores (Visser 2019).

Las regulaciones de la negociación salarial del sector público a nivel nacional y subnacional van desde la falta de legislación o prohibición formal, pasando por el permiso de negociación pero sin obligación, las “cláusulas de derecho a reunirse y conferir” (que excluyen la negociación salarial obligatoria), la exclusión de ciertos tipos de trabajadores del servicio público (por ejemplo, la policía), hasta las disposiciones sobre el deber de negociación del empleador²². Estas regulaciones pueden en-

²¹ Franklin D. Roosevelt, quien lejos estaba de ser un halcón antisindical, afirmó en una famosa carta al presidente del Congreso de Organizaciones Industriales (CIO, por su sigla en inglés): “todos los empleados del gobierno deberían darse cuenta de que el proceso de negociación colectiva, tal como se entiende habitualmente, no puede trasplantarse al servicio público”, citado en Walker (2020: 21).

²² Para un análisis de la variedad de cláusulas de negociación en el sector público estadounidense, ver Freeman y Valletta (1988). La base de datos mundial de Jelle Visser (2019) distingue entre restricciones menores (registro, umbrales,

contrarse complementadas con la regulación de las huelgas. En aras de la simplicidad, en este estudio trazamos una distinción general entre las cláusulas de “deber de negociar”, en las que el gobierno *debe* negociar salarios con los sindicatos estatales libres de cualquier impedimento formal, versus las situaciones en las que el gobierno puede decidir los salarios unilateralmente²³. Siguiendo las teorías clásicas de la institucionalización laboral (Ross y Hartman 1960, Currie y McConnell 1994), planteamos la hipótesis de que la consolidación del derecho a la negociación obligatoria disminuye los incentivos para la movilización huelguista en el sector público ya que los trabajadores cuentan con mecanismos institucionales para promover sus intereses en el proceso político.

Hipótesis 3. Intercambio político: La militancia del sindicalismo público disminuye cuando sindicatos monopólicos, en los que la competencia interna y externa por el liderazgo es baja, comparten una identidad partidaria común con el gobierno nacional o subnacional. Por el contrario, la militancia crece cuando un movimiento sindical fragmentado y/o con alta competencia interna por el liderazgo, no comparte una identidad partidaria común con el gobierno nacional o subnacional.

Obviamente, los sindicatos públicos y los privados están igualmente interesados en conquistar rentas a corto plazo. No obstante, a menudo los líderes sindicales del sector público son también militantes inmersos en una lucha política más amplia donde cobran relevancia el destino

tipo de trabajador estatal) y restricciones mayores (sindicato monopólico sancionado por el Estado, autorización gubernamental, limitaciones de contenido, y exclusión de grupos principales).

²³ La siguiente declaración realizada por un líder sindical docente argentino durante una huelga en demanda de una ley que obligue al gobierno de su distrito (la Ciudad de Buenos Aires) a negociar, es un indicador elocuente de la relevancia de la dimensión legal que, entendemos, moldea el conflicto laboral: “Pedimos una ley de negociación, todas nuestras otras demandas surgen de esta cuestión. Queremos tener una ley que permita la negociación como en el caso de otros sindicatos. No queremos que el gobierno de la Ciudad decida unilateralmente sobre nuestros salarios y condiciones laborales” (<https://www.pagina12.com.ar/493939-caba-paro-y-movilizacion-docente-a-la-legislatura#Echobox=1667273758>).

de los partidos a los que pertenecen y la suerte de las administraciones cercanas, un hecho particularmente subrayado por las literaturas corporativistas de Europa y el Sur Global. Como tales, tienen incentivos para intercambiar restricciones en el corto plazo (moderación) a cambio de beneficios salariales, no salariales (políticas sociales, pensiones futuras) y organizacionales (privilegios en la negociación colectiva, administración de servicios sociales o programas de capacitación laboral) en el largo plazo. Siguiendo esta tradición y el citado trabajo de Murillo (2001), sostenemos que el “intercambio político” entre el partido de gobierno y sindicatos políticamente afines —y sus prerequisites: identidad partidaria común, baja fragmentación inter-sindical y baja competencia sindical interna— son fundamentales para explicar la militancia de los trabajadores estatales. Mientras que en Estados Unidos los sindicatos públicos suelen tener el derecho exclusivo de representación, no es el caso en muchos países europeos y latinoamericanos, donde a menudo responden a diferentes lealtades políticas y pueden competir por la representación de los mismos trabajadores.

A la luz de las hipótesis anteriores, el Gráfico 4 esboza los caminos teóricos “ideales” que conducen a la moderación y a la militancia del sindicalismo público.

La libertad sindical y la legalidad del ejercicio de las huelgas en el marco de gobiernos democráticos funcionan, en términos metodológicos, como nuestras condiciones de alcance, es decir, el dominio en el que se supone que los procesos causales son homogéneos (Mahoney y Goertz 2004: 655)²⁴. A diferencia de lo que ocurre en el sector privado, cuando las necesidades o las demandas salariales se manifiestan de forma sostenida, un contexto económico expansivo, con margen de maniobra fiscal y bajo desempleo más favorable para la moderación de los sindicatos públicos. Con independencia de las condiciones económicas, los derechos a la negociación colectiva obligatoria marcan el camino legal/institucional para la moderación sindical. Así, en nuestro modelo estili-

²⁴ En ausencia de democracia, sindicatos independientes y derecho a huelga, es esperable que las condiciones para la acción colectiva, como el “deber de negociar” o las coaliciones entre partidos y sindicatos, no impacten de igual manera. Para un análisis de la movilización laboral en un entorno autoritario que incluye conflictos masivos del sector público, ver Lee (2007).

zado, los derechos de “deber de negociar” sirven como condición antecedente que facilita el intercambio político: cuando la burocracia estatal puede fijar unilateralmente los salarios, los acuerdos entre el gobierno y los sindicatos públicos, basados en una identidad política común y en un liderazgo sindical unificado, aunque no imposibles, son menos probables. Por el contrario, cuando la recesión económica y el ajuste fiscal golpean duro, el desempleo aumenta y disminuyen los recursos a disposición de los políticos, los sindicatos públicos, cuyos activistas (a diferencia de sus equivalentes en el ámbito privado) generalmente no pueden ser despedidos, tienen mayores incentivos para movilizarse en pos de la obtención de recursos escasos. Cuando, además, no se permite la negociación colectiva en el ámbito público, las posibilidades de un intercambio político institucionalizado entre los gobernantes y los líderes sindicales disminuyen. Si el sindicalismo público no pertenece al partido de gobierno, está fragmentado entre múltiples organizaciones o amenazado por la competencia interna, las motivaciones para la moderación sindical son aún más débiles. Estos caminos constituyen opuestos teóricos. La realidad debería ser más compleja.

IV. Explicando la movilización docente: Estrategia multinivel con métodos mixtos

a. Los sindicatos del sector público y los sindicatos docentes en Argentina

Los sindicatos públicos argentinos en general, y los docentes en particular, son un caso ejemplar de sindicatos en ascenso y con preeminencia política reciente. En efecto, el sindicalismo público, y el docente, fueron actores menores del modelo económico orientado hacia el mercado interno vigente en Argentina hasta la década de 1990. La incorporación corporativista inicial de los sindicatos por el Peronismo a mitad de los años cuarenta estuvo dirigida a los gremios industriales del sector privado, no a los sindicatos públicos ni a los docentes que fueron excluidos (Collier y Collier 1991). Los sindicatos estatales de la administración central del Estado sólo obtuvieron el derecho a la negociación colectiva

en 1998, casi cincuenta años más tarde que sus homólogos privados. Los docentes recién lo lograron a nivel nacional en 2008²⁵. La CTERA, surgida a principios de la década de 1970 vinculada al ala de izquierda del movimiento peronista, es por mucho la mayor organización nacional de trabajadores de la enseñanza, nucleando sindicatos de base en las 24 provincias del país²⁶. Otros sindicatos locales también organizan a la comunidad docente a nivel provincial, siendo la izquierda radical (en su mayoría de raíz trotskista) el principal desafío al dominio peronista, tanto dentro como fuera de los sindicatos de base provinciales afiliados a la CTERA. La militancia docente está liderada por los trabajadores de la educación pública, que representan cerca del 70% de todos los docentes no universitarios del país (CENPE 2014), especialmente los de nivel primario. Los sindicatos docentes conforman, sin dudas, el sector gremial más combativo, representando en nuestra base de datos el 42% de los días de trabajo individuales perdidos por huelgas en Argentina entre 2006 y 2019, el doble que el segundo sector, los sindicatos estatales de la administración pública²⁷.

²⁵ Para un excelente análisis etnográfico de la vida interna de los sindicatos públicos argentinos, ver Lazar (2017). Para una perspectiva reveladora que subraya la consolidación post neoliberal de los gremios dominantes de la administración pública, la ATE (Asociación de Trabajadores del Estado) y la UPCN (Unión del Personal Civil de la Nación), a pesar de sus diferentes culturas de militancia sindical, ver Armelino (2015).

²⁶ La CTERA cuenta con alrededor de 400.000 miembros en un país de 40 millones de habitantes. Los otros sindicatos nacionales, de mucho menor alcance, son: la UDA (Unión de Docentes Argentinos), más concentrado en los docentes de escuelas secundarias; la CEA (Confederación de Trabajadores de la Educación), con representación efectiva solamente en la Ciudad de Buenos Aires y en la provincia de Buenos Aires; la AMET (Asociación del Magisterio de la Enseñanza Técnica), que organiza a los docentes de la educación vocacional; y el SADOP (Sindicato Argentino de Docentes Particulares), que nuclea a los trabajadores de la educación privada.

²⁷ El 63% de las huelgas se originaron en demandas salariales. El resto cubre diferentes motivos como pagos pendientes, condiciones laborales y cuestiones contractuales.

b. Análisis comparativo a nivel nacional

Nuestra estrategia multinivel de métodos mixtos comienza con una evaluación comparada de la conflictividad docente a nivel nacional durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003-2015) y de Mauricio Macri (2016-2019), basada en un diseño diacrónico de casos más similares. El contexto general de la comparación dentro de un mismo país proporciona controles esenciales, como la cultura, el tipo de sistema político (en nuestro caso, presidencial y federal), y la organización nacional del sindicalismo docente. Como sostiene Gerring (2001: 222, 225), el método comparado diacrónico facilita la comparación cuando los períodos son temporalmente cercanos, cuando X e Y están estrechamente vinculadas en el tiempo, y cuando las supuestas causas no están históricamente “eliminadas” del resultado de interés, todas cuestiones que se respetan en nuestro estudio.

Líder de una facción de izquierda del tradicionalmente populista partido peronista, Néstor Kirchner ganó las elecciones presidenciales de 2003 encarnando un discurso que repudiaba la década neoliberal precedente. A menos de 72 horas de asumir, el presidente intervino personalmente en una huelga docente por reclamos salariales que llevaba más de dos meses en la provincia de Entre Ríos. El gobierno destrabó el conflicto a cambio de proporcionar fondos federales para el pago de salarios atrasados, y convocó a los sindicatos locales y nacionales para sellar un acuerdo final, lo que se transformaría en una marca de las futuras administraciones kirchneristas: la convergencia política con los sindicatos docentes en general, y con la CTERA en particular.

Entre 2003 y 2007 el gobierno aprobó una serie de leyes y resoluciones que consolidaron esta confluencia. Entre las iniciativas más destacadas figuran la Ley de Financiamiento Educativo (26075) de 2005, que estableció una meta de gasto del 6% del PIB para 2010, que finalmente lograría cumplirse algunos años; la Ley de Educación Nacional (26206) de 2006, que reconfiguró los niveles secundario y terciario de la enseñanza fortaleciendo el papel desempeñado por el Estado nacional en la planificación y formulación de contenidos; y la Ley de Educación Técnico Profesional (25864) de 2005, que asignó un presupuesto específico a la educación vocacional atado a los ingresos corrientes.

Un aspecto crucial de la Ley de Financiamiento Educativo fue que ordenó la creación de la Paritaria Nacional Docente (PND), un ámbito bipartito de discusión salarial donde se fija un salario mínimo nacional que rige para todas las provincias. El gobierno también creó el PNCSD (Programa Nacional de Compensación Salarial Docente) para financiar a las jurisdicciones que no podían afrontar el pago del salario mínimo. Al mismo tiempo, el Ministerio de Educación incluyó a la CTERA y a sus sindicatos de base en la Red Federal de Formación Docente, y diseñó un nuevo esquema para apuntalar las pensiones en las once provincias que se encontraban cubiertas por el sistema nacional de seguridad social (Perazza y Legarralde 2008).

Algunos analistas han calificado la confluencia entre los sindicatos nacionales de docentes liderados por la CTERA y los gobiernos de los Kirchner como una “alianza” (Perazza y Legarralde 2008: 31, Chiappe 2011: 298) que resultó en “políticas públicas colaborativas” (Finger y Gindin 2015: 368)²⁸. No puede subestimarse la importancia de la PND que desde su inauguración en marzo de 2008 constituyó un pilar fundamental de la coalición con la CTERA. Por un lado, la legalización del derecho de negociación a nivel nacional empujó hacia arriba los salarios docentes en las provincias menos desarrolladas del país a través del PNCSD. Por el otro, en las provincias ricas, el aumento porcentual del salario mínimo o piso nacional sirvió como parámetro (para muchos sindicatos locales, como línea de base) para las negociaciones subnacionales posteriores. Por supuesto, el sistema no estuvo exento de tensiones, especialmente cuando la economía se estancó después de 2012. Los gobernadores desconfiaban de una política que elevaba los salarios de los docentes, pero dejaba al resto de los trabajadores estatales provinciales sin cobertura nacional ni apoyo financiero nacional. Cuando la economía se desaceleró, las negociaciones en la PND se agrietaron. La CTERA rechazó las ofertas salariales del gobierno en 2012 y 2013. La presidenta Cristina Fernández de Kirchner criticó abiertamente al

²⁸ Por supuesto, la alianza con los docentes fue parte de una convergencia general entre los gobiernos kirchneristas y los sindicatos expresada en acuerdos neo-corporativistas (Etchemendy 2019, Schipani 2020). Aunque el corporativismo siempre dio forma al sindicalismo privado en Argentina, estuvo ausente en el sector público, donde el pluralismo y la competencia sindical son la regla.

sindicato y el gobierno (tras el fracaso de las negociaciones) fijó unilateralmente el salario mínimo nacional. Sin embargo, se logró un consenso en las PND de 2014 y 2015.

En general, la legislación mencionada y la centralización de la discusión salarial, junto con la estabilización económica posterior a 2002, prepararon el escenario para un crecimiento real del 83% en la inversión nacional en educación entre 2003 y 2007, y un aumento del salario docente de 60% en términos reales entre 2003 y 2010 (Rivas 2010: 42, Etchemendy 2013).

El frente de centroderecha *Cambiemos*, liderado por el presidente Macri, asumió el poder en 2016. Inicialmente, desarrolló una postura conciliadora con la CTERA, fuertemente alineada con el kirchnerismo. En un contexto de inflación creciente y depreciación de la moneda, el gobierno cerró un acuerdo considerablemente bueno para los sindicatos en la PND de 2016. Sin embargo, las tensiones aumentaron cuando impulsó iniciativas para promover lo que consideraba reformas educativas enfocadas en mejorar la calidad o el desempeño, abiertamente rechazadas por la CTERA y el resto de los gremios. En abril de 2017, la represión policial de activistas pertenecientes a la confederación que querían establecer una “escuela itinerante” frente al Congreso exigiendo la apertura de la PND marcó el fin del acuerdo con la CTERA. Más aún, en 2018 el gobierno macrista suprimió por decreto la PND y el PNCSD. Aunque las leyes de Educación Nacional y Educación Técnico Profesional no fueron formalmente revocadas, en la práctica la mayoría de los programas educativos nacionales fueron cancelados o descentralizados a las provincias para su administración y financiamiento. El FONID (Fondo Nacional de Incentivo Docente), un complemento nacional para todos los salarios de los docentes, fue congelado en un contexto de inflación creciente. Así, la financiación de los salarios y la gestión de las relaciones laborales de los docentes argentinos volvieron a estar enteramente en manos de las provincias.

En resumen, la CTERA pasó de ser un actor de “resistencia” en la década de 1990, liderando la lucha contra la descentralización educativa y el ajuste neoliberal, a uno “neo-corporativista” en la década de 2000, profundamente involucrado en las políticas educativas y en la recentralización de la negociación salarial. Sin embargo, después de 2015, la ad-

ministración de Macri descentralizó la política y el financiamiento de la educación nuevamente a las provincias, desmoronando el intercambio político con los sindicatos docentes.

El Gráfico 5 muestra la evolución de las huelgas organizadas por los sindicatos nacionales de la educación en Argentina entre 2006 y 2019, distinguiendo su frecuencia (número de huelgas) e intensidad (cantidad de jornadas individuales no trabajadas por paro).

Aunque es necesario ser cuidadosos a la hora de evaluar nuestra Hipótesis 1 del ciclo económico inverso con datos descriptivos de un número limitado de años (en la próxima sección testeamos este argumento cuantitativamente en las provincias), los datos sustentan que la movilización docente en forma de huelgas nacionales comienza una tendencia ascendente en 2012, precisamente cuando la economía comenzó a estancarse luego de una década de crecimiento sostenido del PIB en el contexto del auge de las *commodities* liderado por las exportaciones de soja. Tras la devaluación de la moneda en enero de 2014, el crecimiento errático, la recesión económica, la alta inflación y la rigurosidad fiscal se convirtieron en una constante. En paralelo, la movilización nacional docente aumentó, excepto en 2015.

La evidencia es también reveladora respecto al impacto de las condiciones institucionales (Hipótesis 2) y de intercambio político (Hipótesis 3). En efecto, la tendencia huelguista de los docentes en el plano nacional estuvo fuertemente influenciada por la legalización del derecho de negociación colectiva y la formulación colaborativa de políticas. Como se observa en el Gráfico 1, tras la institucionalización de la PND en marzo de 2008, las huelgas docentes a nivel confederado desaparecieron por tres años, una verdadera rareza en Argentina²⁹. La conflictividad, tanto en términos del número de huelgas como de la cantidad de días laborales perdidos, aumentó bruscamente con el cambio de gobierno en 2016 y el giro ideológico de la nueva administración, consolidándose junto a la decisión del presidente Macri de postergar la convocatoria a la

²⁹ Narodowski, Moschetti y Alegre (2016) sostienen que la PND y el PNCSD fueron insuficientes para prevenir el conflicto docente. Esto es cierto, como mostramos en el análisis estadístico que se expone a continuación, a nivel subnacional, pero no lo es —como erróneamente interpretan los autores y como demuestran los datos presentados en esta sección— a nivel nacional.

PND de 2017 y proceder a su revocación definitiva por decreto al año siguiente.

Las dos condiciones que según nuestra teoría actúan como prerequisites para la convergencia neo-corporativista entre sindicatos y gobierno —la identidad partidaria común y el monopolio del liderazgo sindical— operaron de manera efectiva bajo los gobiernos kirchneristas y se bloquearon bajo el macrismo. Desde su nacimiento en 1973, la CTERA estuvo permeada por una ideología populista de izquierda que los Kirchner encarnaron a la perfección. Dentro de la confederación, la facción peronista de izquierda denominada *Lista Celeste* consolidó su dominio a principios de los 2000 (Chambers-Ju 2001)³⁰. Aunque por entonces la estructura sindical docente era relativamente plural en las provincias, no lo era a nivel nacional. Como confederación de sindicatos provinciales originados “desde abajo”, la CTERA controlaba organizaciones activas en casi todas las jurisdicciones del país desde los años ochenta (Perazza y Legarralde 2008). La descentralización educativa y la provincialización de la discusión salarial en los noventa fortalecieron la representatividad de estos sindicatos de base —aumentando también el poder de la CTERA a nivel nacional como actor de “resistencia”— mientras que socavaron la de otros sindicatos, en particular la UDA y la AMET, que carecían de una estructura provincial sólida. Así, las condiciones para el intercambio político y la transformación de la CTERA en un actor neo-corporativista, estaban dadas. Su hegemonía nacional fue reconocida en el diseño de la PND al tomar la mayoría de los puestos sindicales (5 de 9) en función de su “cobertura de representación”. De un lado, los gobiernos kirchneristas entendieron que la CTERA era “la única opción disponible”, es decir, el único sindicato en posición de lanzar huelgas nacionales. De otro lado, la CTERA se encontraba en condiciones de intercambiar moderación por beneficios laborales y organizativos, ya que no estaba amenazada por otra organización nacional más militante que ella.

La historia nacional de Argentina indica que la contención laboral docente en el periodo estudiado fue baja cuando los derechos de ne-

³⁰ La *Lista Celeste* obtuvo el 70% de los votos en las elecciones internas de la CTERA de 2001, previo al triunfo de Néstor Kirchner, muy por encima de la izquierda radical y de otros grupos asociados con partidos políticos como la Unión Cívica Radical (UCR).

gociación salarial se otorgaron en un contexto de holgura fiscal, y al mismo tiempo, se desarrolló un intercambio político entre los gobiernos kirchneristas y la CTERA, en la práctica un sindicato nacional monopolístico de identidad peronista. En un contexto de empeoramiento fiscal y de identidades partidarias opuestas entre la administración macrista y la CTERA, el intercambio político colapsó y el conflicto docente se reanudó con virulencia, especialmente con la revocación del derecho a la negociación colectiva. Esta historia, no obstante, deja sin atender el persistente conflicto docente a nivel *subnacional*, donde tuvieron lugar el 80% de los días laborales perdidos del periodo. Argentina es un país federal robusto en el que la educación (y el pago de salarios) en los niveles inicial, primario y secundario está a cargo de las provincias. Por lo tanto, no existe un marco nacional único que regula las negociaciones salariales de los docentes en todas las jurisdicciones del país.

c. Análisis cuantitativo a nivel subnacional

La variación subnacional de la actividad huelguista docente en Argentina durante el periodo 2006-2019 es sorprendente. Como se indica en la Tabla 2, ésta contempla un rango que cubre desde 186 y 179 días laborales perdidos por docente en las provincias patagónicas de Santa Cruz y Neuquén (casi un año de clases), hasta solo 4,6 días en la provincia norteña de Tucumán.

Con el propósito de explicar la variación subnacional de la movilización sindical docente, realizamos un análisis estadístico de la ocurrencia e intensidad de las huelgas del sector en las 24 provincias argentinas entre 2006 y 2019. Para ello, recopilamos y generamos datos inéditos sobre huelgas docentes, desempleo provincial y condiciones fiscales locales, marco legal de la negociación salarial, y organización del sindicalismo docente en cada provincia/año. La literatura laboral clásica típicamente distingue dos indicadores de huelga: la frecuencia (o el número de huelgas) y la intensidad (Shorter and Tilly 1974, Hibbs 1976, Franzosi 1995). Los estudios en esta tradición documentan que los indicadores que capturan la intensidad de la huelga, tales como su magnitud (la cantidad de huelguistas) o su duración (la cantidad de jornadas labo-

rales pérdidas por trabajador), proporcionan un mejor indicador para capturar los patrones contenciosos y el impacto político de las huelgas que su simple ocurrencia. Esto es así por al menos dos razones: primero, las huelgas masivas y prolongadas son obviamente un arma política más poderosa que las de bajo acatamiento o corta duración, pero también son más difíciles de sostener; segundo, la intensidad es un indicador del poder de las organizaciones sindicales (y docentes), ya que solo quienes cuentan con gran capacidad de movilización pueden convocar huelgas prolongadas con alta participación.

En base a datos elaborados por el MTEySS de Argentina, consideramos dos variables dependientes que capturan estas dimensiones diferentes, aunque complementarias de la actividad huelguista. La *frecuencia* de las huelgas se mide a través de la cantidad anual de paros desarrollados por los docentes provinciales de nivel primario, secundario y terciario (no universitario). La *severidad* de las huelgas se computa mediante la cantidad de jornadas individuales docentes perdidas por año. El apéndice proporciona detalles sobre la codificación de todas las variables utilizadas en el análisis estadístico.

Para la operacionalización de las variables explicativas principales construimos una base de datos inéditos de las 331 rondas anuales de negociación salarial docente desarrolladas en cada una de las provincias argentinas en el período indicado³¹. La Hipótesis 1 del “ciclo económico inverso” es testada a través de la inclusión de tres variables independientes en los modelos de regresión. Primero, para capturar las condiciones de la economía local utilizamos el índice anual de desempleo provincial. Segundo, para dar cuenta de las condiciones fiscales provinciales, construimos una variable de balance fiscal medido como el total de ingresos percibidos por una provincia en un año determinado menos el total de gastos, en relación a dichos gastos. Tercero, incorporamos una variable que mide el total anual de transferencias federales per cápita recibidos por una provincia como indicador de los recursos fiscales adicionales al alcance del gobierno provincial. Debido a que la gran mayoría de las transferencias intergubernamentales del gobierno central a

³¹ Este número solamente excluye las cuatro rondas salariales convocadas en la provincia de Jujuy entre 2006 y 2010 debido a la falta de información sobre las variables de interés.

las provincias no establecen una asignación o destino de gasto específico, automáticamente incrementan los presupuestos provinciales, dotando a los gobernadores de un margen importante de discrecionalidad sobre su uso para cubrir necesidades sociales y materiales (Bonvecchi y Lodola 2011). Según la lógica de nuestra teoría, y contrariamente a la literatura sobre el efecto del ciclo económico en los patrones de huelga del sindicalismo privado, anticipamos que el conflicto sindical aumenta en tiempos económicos duros, cuando el desempleo crece y las condiciones fiscales empeoran. La razón radica en la naturaleza pública del sector educativo y su estabilidad laboral. Por lo tanto, esperamos que ambas variables, desbalance fiscal y transferencias federales, sean estadísticamente significativas y con signo negativo. Todos los modelos incluyen como predictor la variación anual del salario real docente que se abona en cada provincia, con la expectativa de que su desmejora (o cambios negativos) incentive el activismo sindical.

Codificamos por primera vez en Argentina los mecanismos de negociación salarial y la existencia de derechos formales que regulan la negociación colectiva del sector docente a nivel subnacional. Para testear el efecto de las instituciones que establecen el “deber de negociar” (Hipótesis 2), los modelos de regresión incluyen dos variables dicotómicas. La primera indica si una determinada provincia en un año determinado emplea una normativa legal que establece el “deber de negociar” para el gobierno provincial, y regula quienes pueden participar de la negociación. Según nuestra teoría, el reconocimiento de este derecho disminuye el activismo sindical, por lo que esta variable debería estar negativamente relacionada con las huelgas docentes. La segunda variable dicotómica refiere a la existencia de una normativa nacional que rige la negociación salarial docente. Esta variable tiene valor 1 para los años en los cuales los sindicatos docentes formalmente discutieron un salario mínimo nacional en el ámbito de la PND (2008-2017), y con valor 0 en caso contrario (2006-2007 y 2018-2019). En nuestro análisis multinivel, el derecho a la negociación colectiva *nacional* debería resultar de poca ayuda para explicar la variación subnacional de los paros docentes: solo los sindicatos nacionales negocian salarios en la PND. Nuestro argumento es que las confederaciones docentes no tienen la capacidad para controlar las estructuras plurales y competitivas de los

sindicatos provinciales de base. Además, el salario mínimo establecido en la PND sólo compone un piso de referencia para las negociaciones posteriores que se llevan a cabo en cada provincia. Nuestra expectativa teórica, por lo tanto, es que esta variable tenga un valor estadísticamente indistinguible de 0.

Para evaluar el poder explicativo del enfoque del intercambio político (Hipótesis 3), examinamos, en primer lugar, el monopolio del liderazgo sindical en sus dos dimensiones que independientemente afectan los incentivos para protestar: la fragmentación sindical y la competencia sindical interna. Según hemos discutido, en contraste con el monopolio sindical, la fragmentación fomenta los problemas de coordinación y la competencia entre los sindicatos, debilitando las posibilidades de generar consensos. Para atender esta dimensión, creamos una variable continua que cuenta todos los sindicatos docentes relevantes que formal o informalmente participaron en las rondas de negociación salarial (alguno/s eventualmente firmaron el acuerdo de salarios) con sus respectivos gobiernos provinciales. Esta variable adopta un rango que va de un mínimo de 1 sindicato docente a un máximo de 17, con una media de 4 y un desvío estándar de 3,5.

La segunda dimensión del monopolio sindical refiere a la competencia interna. Mientras que en Europa el movimiento obrero a menudo se divide entre las facciones comunista, socialista y católica, en América Latina la división principal suele ser entre facciones ligadas a partidos o identidades populistas y de izquierda. En Argentina, la principal oposición al liderazgo docente dominante (generalmente peronista) proviene de diferentes variantes de la izquierda trotskista. Por ello, en los modelos de regresión incluimos una variable dicotómica que toma valor 1 si la izquierda radical tiene una presencia organizativa fuerte en una provincia, ya sea dentro o fuera de los sindicatos de base de la CTERA, y 0 en caso contrario. En nuestra base de datos, la izquierda es organizacionalmente fuerte en el 63% de los casos. En dos tercios de ellos, es fuerte dentro de la CTERA. Nuestra teoría predice que el activismo docente aumenta cuando la izquierda (independientemente de si pertenece o no a la CTERA) compete contra los líderes peronistas por el control de los trabajadores.

En segundo lugar, para completar el análisis de la perspectiva del intercambio político, evaluamos la influencia de las identidades parti-

darias sobre la propensión de los docentes argentinos a movilizarse (ver Murillo y Ronconi 2004). Con este propósito, creamos una variable dicotómica codificada como 1 si el gobernador y el liderazgo del sindicato docente de base mayoritario en una provincia en un año determinado, comparten la misma identidad partidaria (54% de los casos), y 0 si no lo hacen. La teoría neo-corporativista clásica acredita que la existencia de una identidad común entre partidos y sindicatos reduce la incertidumbre de las negociaciones laborales y, con ella, la conflictividad. Por tal motivo, esperamos que esta variable sea estadísticamente significativa y con signo negativo.

Las dos variables dependientes utilizadas en el análisis estadístico, el número de huelgas docentes y la cantidad de jornadas no trabajadas por docente, son variables contables o de conteo que toman valores enteros (incluido el cero) no negativos. Además, ambas variables no están normalmente distribuidas sino truncadas al cero, y sus distribuciones están sesgadas hacia la derecha. Por tal motivo, los modelos lineales de mínimos cuadrados ordinarios (OLS, por su sigla en inglés) no resultan especificaciones adecuadas. La primera opción de modelación estadística para este escenario es estimar un modelo de conteo Poisson truncado al cero, el cual asume entre sus supuestos más restrictivos que la media condicional de la variable dependiente es igual a la varianza condicional. Sin embargo, un test de razón de similitud indica que ambas variables dependientes muestran signos evidentes de sobredispersión, esto es, la varianza excede ampliamente la media. Ante esta situación, el estimador Poisson truncado continúa siendo consistente, pero deja de ser eficiente, obteniéndose errores estándar sesgados. Siguiendo lo prescrito por el canon estadístico, frente a indicios de sobredispersión resulta más apropiado emplear una estimación binomial negativa (Long 1997, Long y Freese 2001: 243-250), donde la varianza condicional de la variable dependiente es mayor que su media condicional³².

Todos los modelos de regresión se ajustan por errores estándar robustos. Dado que las observaciones no son estrictamente independientes

³² Aun cuando los datos no muestran exceso de ceros a nivel estructural ni tampoco un número excesivo de éstos (alrededor del 21%), también estimamos modelos binomial negativos de cero inflado, los cuales arrojaron virtualmente los mismos resultados.

entre sí, también son corregidos por la naturaleza agrupada (*clusterizada*) de los datos a nivel provincia. Naturalmente, existe un problema de autocorrelación dentro de los grupos (*clusters*) ya que algunas de las variables independientes no cambian de valor en varias provincias durante todo el período (por ejemplo, alineamiento político), o lo hacen de forma esporádica (presencia de la izquierda). No obstante, los resultados ajustados por errores estándar agrupados o robustos son similares, en particular en los modelos donde la variable dependiente son los días individuales no trabajados (severidad) que, como sostuvimos, es el indicador más adecuado para capturar la magnitud de la militancia sindical. Finalmente, incluimos variables dicotómicas por año (no reportadas) para dar cuenta de factores no observados específicos de un determinado periodo de tiempo que pueden afectar la movilización de los trabajadores de la educación.

La Tabla 3 muestra los resultados de las estimaciones para ambas variables dependientes, controlando por errores estándar robustos (Modelos 1, 2, 5 y 6) y agrupados (Modelos 3, 4, 7 y 8). Los resultados son consistentes con la mayoría de nuestras expectativas. En oposición a los enfoques del ciclo económico basados en el sector privado, el efecto del desempleo provincial es siempre positivo y fuertemente significativo. Esto indica, tal como predice la Hipótesis 1 del ciclo económico inverso, que la conflictividad docente aumenta, en lugar de disminuir, cuando la economía funciona mal. Dado que los modelos controlan por cambios en el salario real, variable que críticamente nunca alcanza significancia estadística, este hallazgo subraya las ventajas (tales como la estabilidad laboral) de los trabajadores públicos sobre los privados para movilizarse en tiempos económicos difíciles, cuando los segundos se sienten más amenazados. Además, las variables que miden el equilibrio fiscal provincial y las transferencias federales tienen el signo negativo esperado y alcanzan significancia estadística. Es decir, las huelgas docentes en las provincias argentinas aumentan con los desbalances fiscales, precisamente cuando hay menos recursos públicos para distribuir, y disminuyen —en severidad (Modelos 2, 4, 6 y 8)— cuando los gobernadores disponen de cuantiosas transferencias fiscales federales libres de impuestos locales para aplacar el descontento social.

Pasando a los determinantes institucionales de la conflictividad laboral docente, los resultados corroboran que el derecho a la negociación

colectiva a nivel *nacional* (y la asignación de fondos de compensación salarial a las jurisdicciones menos desarrolladas) no reduce la militancia sindical en las provincias, que como anticipamos responde íntegramente a dinámicas subnacionales. Sin embargo, al contrario de lo que afirma la Hipótesis 2, la institucionalización del “deber de negociar” en las provincias no desalienta —al menos por sí mismo— el activismo docente. En todos los modelos, las versiones dicotómica o categórica de esta variable nunca alcanzan significancia estadística.

Para atender un potencial efecto condicional de los derechos provinciales de “deber de negociar”, estimamos los mismos modelos con la adición de un término de interacción entre esta variable y el predictor de fragmentación sindical (Modelos 5 a 8). No importa cómo estemos estos modelos, la evidencia indica que la actividad huelguista de los docentes varía —de hecho, disminuye— con el grado de fragmentación. Nótese que el coeficiente de la variable que mide la negociación colectiva subnacional es siempre negativo mientras que el término de interacción es siempre positivo, alcanzando ambos niveles razonables de significancia estadística. Este resultado documenta que el efecto de la negociación salarial institucionalizada disminuye (o la movilización huelguista es más probable) a medida que aumenta la fragmentación gremial. En términos sustantivos, el efecto disuasorio de los derechos de negociación colectiva sobre la propensión de los docentes a movilizarse es relativamente moderado en las provincias, puesto que se observa en rondas de negociación salarial con uno o dos sindicatos (técnicamente, con hasta 1,7 sindicatos). Por lo tanto, la institucionalización de la determinación salarial contiene el activismo gremial en la medida en que la estructura de los sindicatos docentes es esencialmente unificada. Cuando existen muchas organizaciones que compiten y se superponen entre sí, los derechos de negociación colectiva son menos relevantes para restringir la militancia. Cuando realizamos este mismo ejercicio (no reportado) interactuando los derechos de negociación colectiva a nivel subnacional con el nivel de competencia intra-sindical (presencia de una izquierda fuerte), la interacción nunca alcanza significancia. Esto parece indicar que el efecto disuasorio de las instituciones laborales sobre las huelgas docentes es atenuado por la competencia inter-sindical antes por el faccionalismo intra-sindical.

En cuanto a la Hipótesis 3, las estimaciones indican que las variables incluidas en el análisis estadístico para dar cuenta del enfoque del intercambio político están significativamente relacionadas en la dirección esperada con la actividad huelguista docente. En efecto, la alineación política entre el liderazgo sindical y el gobernador reduce la probabilidad de conflicto, mientras que la fragmentación del sindicalismo docente y la competencia al interior de los gremios aumentan dicha probabilidad³³.

En términos sustantivos, las estimaciones de la Tabla 3 no son inmediatamente interpretables porque los coeficientes binomiales negativos están expresados en logaritmos. Una interpretación más intuitiva indica que, dejando constante el resto de las variables, un aumento de una unidad en el nivel de fragmentación sindical aumenta un 65% la cantidad de días de clase perdidos por docente y un 12,5% el número de huelgas. Por su parte, en provincias con alta competencia sindical interna la cantidad de días de clase perdidos crece notablemente un 147% y el número de huelgas un 33%, respecto a las jurisdicciones con baja presencia de la izquierda. En un marco de intercambio político, el impacto sustantivo de las variables que remiten a la organización sindical parece ser más prominente que la influencia de la alineación política: el co-partidismo entre el gobernador y el liderazgo sindical del gremio docente mayoritario en una provincia disminuye en 46,5% el número de días individuales no trabajados y en 25,5% la cantidad de huelgas.

El impacto sustancial de las variables económicas también merece atención. En pocas palabras, el efecto del desempleo provincial (un indicador de cómo está funcionando la economía real) es moderado en comparación con el impacto de las condiciones fiscales: mientras que un aumento de una unidad en el índice de desempleo aumenta el número de huelgas y días individuales perdidos en 8,4% y 17% respectivamente, un punto adicional de déficit fiscal prácticamente duplica la frecuencia y severidad de la movilización docente. Como los trabajadores públicos no pueden ser despedidos fácilmente, el desempleo no es un motivo real de preocupación (al menos en comparación con los trabajadores privados), al tiempo que las restricciones fiscales generan incentivos para

³³ Recuérdese que esta variable es invariante en el tiempo en muchas (catorce) provincias, lo cual puede explicar por qué no alcanza significancia estadística en los modelos ajustados por errores estándar agrupados.

movilizarse con el propósito de obtener recursos escasos y enfrentar las políticas de ajuste fiscal.

Alternativamente, para evaluar la magnitud de los efectos producidos por las variables políticas de interés, es posible reportar la tasa de incidencia (coeficientes exponenciados) o el cambio discreto en el valor esperado del número de días de clases perdidos por docente y el número de huelgas para una unidad de cambio en el regresor computado. Nuestros resultados indican que un aumento de una unidad en la fragmentación sindical aumenta el número de días de clase no trabajados y la cantidad de huelgas en una provincia determinada por un factor de 1,65 y 1,12, respectivamente. Dado que estos efectos son compuestos, un cambio de tres unidades (aproximadamente 1 desviación estándar) aumenta la pérdida de días de clase y la incidencia de huelgas por un factor de 4,95 y 3,36, respectivamente. Por otro lado, manteniendo constantes las demás variables, las provincias donde la izquierda goza de representatividad entre los trabajadores de la enseñanza muestran factores de días perdidos y huelgas 2,48 y 1,33 veces mayores que las provincias sin sindicatos radicalizados. Finalmente, donde los sindicatos docentes están políticamente alineados con el gobernador los días perdidos y las huelgas docentes disminuyen en un factor de 0,53 y 0,74, respectivamente

V. Interpretando los resultados cualitativos y cuantitativos a nivel nacional y subnacional

Nuestra estrategia de métodos mixtos (comparado a nivel nacional y estadístico a nivel subnacional) aplicada al estudio de la militancia sindical docentes en un país federal y democrático como Argentina, permite comprender la dinámica laboral y los patrones de actividad contenciosa en cada nivel uno de los niveles de gobierno, así como la interacción (o la falta de interacción) entre ellos.

El panorama nacional representa fielmente nuestro argumento secuencial presentado en el Gráfico 4: en un contexto inicial de abundancia fiscal, los gobiernos peronistas de matriz progresista conducidos por los Kirchner formalizaron en una ley el “deber de negociar” consolidan-

do así una alianza con la confederación de sindicatos docentes hegemónica y de tendencia peronista de izquierda, la CTERA. Esta alianza fue cimentada mediante el otorgamiento de beneficios laborales e incrementos reales del salario concertados en la PND, y la asignación de beneficios organizacionales para los gremios nacionales de la educación. A cambio, las huelgas a nivel confederado se redujeron sustancialmente. Bajo la administración de Macri, en un contexto de identidades partidistas opuestas, una vez que se revocaron los derechos de negociación colectiva el intercambio político colapsó y la conflictividad de las confederaciones docentes se reanudó con virulencia.

Sin embargo, la obligación del gobierno de negociar un salario mínimo en la PND, con el consecuente aumento del ingreso docente en todo el país, y la alianza entre la CTERA y las administraciones kirchneristas no lograron detener la movilización docente en muchas provincias. Allí, la conflictividad respondió enteramente a factores locales identificados por nuestra teoría: el “ciclo económico inverso”, la institucionalización de la obligatoriedad de negociar, particularmente en escenarios de baja fragmentación sindical³⁴, y las condiciones generales para el intercambio político (identidad partidaria común entre sindicatos y gobernadores provinciales, y unidad sindical).

Llegados a este punto y considerando el mosaico de instituciones laborales y entidades sindicales presentes en las provincias argentinas, evidencia cualitativa adicional sobre las dinámicas de la política docente en ciertas jurisdicciones permite explorar los mecanismos causales detrás del conflicto docente —así como algunas paradojas, como el hecho de que los salarios docentes más altos, especialmente en el período 2006-2015, coexistieron con altos niveles de conflictividad laboral en varias provincias—.

Por ejemplo, Neuquén y Mendoza, dos provincias fronterizas ubicadas en el sudoeste del país, son similares en una serie de características

³⁴ Paglayan (2019) sugiere que en Estados Unidos las leyes de negociación colectiva que castigan o disuaden las huelgas mediante sanciones (pérdidas salariales, multas monetarias, pérdida de aportes o cuotas automáticas) reducen el conflicto del sector público y la capacidad de los sindicatos para extraer recursos gubernamentales. Esta relación es difícil de testear en Argentina (y viola nuestras condiciones de alcance) ya que el derecho de huelga está protegido en la Constitución Nacional.

contextuales relevantes que potencialmente podrían afectar la militancia docente. Primero, ambas se ubican por encima del promedio nacional en indicadores socioeconómicos de desarrollo humano. Segundo, en ambos casos la participación del empleo público en el empleo formal es relativamente baja, al menos en comparación con otras provincias. Los sectores de la actividad económica privada claves y prósperos (turismo e hidrocarburos en Neuquén; industria vitivinícola y procesamiento de alimentos en Mendoza) proveen empleo formal alternativo a las redes clientelares controladas por el Estado, prevalecientes en otras jurisdicciones (Oliveros 2021). A pesar de estas similitudes, Neuquén y Mendoza constituyen polos opuestos en términos de movilización docente. Neuquén ocupa el segundo lugar en el ranking de conflictividad subnacional con 179 días individuales no trabajados, mientras que Mendoza se ubica en el puesto diecisiete con apenas 13,5 días (ver Cuadro 2)³⁵.

En Neuquén, la ATEN (Asociación de Trabajadores de la Educación de Neuquén) es en la práctica el único sindicato docente de la provincia. Sin embargo, la izquierda radical ejerce una poderosa influencia en la organización. Además, la legislación provincial no otorgó derechos formales de negociación a los sindicatos docentes hasta 2012. En vista de la hegemonía electoral del tradicional partido provincial, el MPN (Movimiento Popular Neuquino), que nunca perdió una elección a gobernador hasta 2023, y el control alternado de la ATEN por militantes peronistas y de izquierda, Neuquén jamás contó con una alianza gobierno-sindicatos docentes. Durante el período estudiado, la ATEN organizó dos grandes olas de huelgas en demanda de mejores salarios que duraron más de cuarenta días y combinaron diversas acciones como cortes de rutas y movilizaciones callejeras. La primera en 2007, cuando la violenta represión de la policía local para despejar una ruta resultó en el asesinato del activista Carlos Fuentealba, la ATEN condujo grandes manifestaciones a las que se unieron el movimiento obrero y organi-

³⁵ Aunque por razones de espacio no desarrollamos completamente esta cuestión metodológica, el análisis cualitativo de Neuquén y Mendoza, ubicados en lados opuestos de la línea de regresión lineal, se ajusta al “modelo de testeo de N pequeño” (Mt-SN, por su singla en inglés) en los diseños de investigación anidados de métodos mixtos; ver Lieberman (2005: 444).

zaciones de la sociedad civil. La CTERA, por su parte, convocó a una huelga nacional que paralizó la educación pública en todo el país³⁶.

Desde que comenzó la huelga, la dirección de la ATEN, de raíz peronista progresista y cercana a la CTERA nacional, fue completamente desafiada desde abajo por una variedad de grupos de izquierda que controlaban varias secciones *dentro del sindicato*, incluyendo la más numerosa ubicada en la capital provincial con más del 40% de los docentes de la provincia. La segunda gran ola de huelgas se produjo en 2013, cuando la izquierda trotskista ganó el control de la ATEN. Ambas tuvieron lugar en contextos polarizados donde el gobernador podía (y a menudo se negaba) a negociar salarios. Curiosamente, en vista de la fuerza continuada en el sindicato de las distintas variantes de la izquierda radicalizada, el intento del gobierno provincial de institucionalizar las negociaciones salariales en 2012 resultó inútil para frenar el conflicto³⁷. En resumen, Neuquén representa un caso ideal de cómo la alta competencia sindical interna³⁸, la ausencia de derechos de negociación colectiva y la falta de una identidad política común entre el partido de gobierno y los sindicatos, indujeron un alto nivel de militancia docente.

Por el contrario, Mendoza, lindante al norte con Neuquén, recorre el camino causal hacia un bajo conflicto sindical del sector público. El SUTE (Sindicato Único de Trabajadores de la Educación), afiliado a la CTERA, tiene el monopolio informal de la representación docente y es posiblemente el sindicato más numeroso de la provincia. La izquierda radical, aunque presente, fue débil durante la mayor parte del período. La facción peronista *Lista Celeste*, comandó el SUTE durante 12 de los 14 años del período estudiado. El sindicato formó una sólida alianza con los gobiernos peronistas que gobernaron la provincia entre 2008 y 2015 (Gorri 2018). Esta convergencia corporativista fue cimentada por importantes beneficios: el SUTE obtuvo participación en el programa

³⁶ <https://www.rionegro.com.ar/region/aten-logro-todos-sus-objetivos-y-levanto-la-huelga-CBHRN2007419281098>. Sobre el asesinato de Fuentealba y la trayectoria de la ATEN con foco en su sección más importante de la capital provincial, ver Aizicson (2018)

³⁷ <https://www.rionegro.com.ar/region/la-izquierda-por-separado-JEHRN20075190220022>.

³⁸ Por ejemplo, las elecciones internas de 2012, 2014 y 2016 entre las listas peronistas y de izquierda se decidieron por un margen de 5% de los votos.

gubernamental de vivienda para los sectores populares, recibió mayores compensaciones por antigüedad que los sindicatos de otros sectores, se le confirió la autoridad para incorporar a los docentes sustitutos, y obtuvo subsidios para elementos de trabajo³⁹.

En las elecciones a gobernador de 2011, el SUTE apoyó públicamente al candidato peronista Francisco Pérez y a su eventual ministro de Educación. Estas dinámicas de coalición operaron en un contexto legal donde los derechos de negociación colectiva que cubrían a todos los trabajadores públicos habían sido institucionalizados tempranamente mediante un decreto provincial a principios de 2004. La institucionalización de las negociaciones salariales reforzó de hecho el monopolio sindical. El decreto privilegió al SUTE como representante único de los docentes y relegó a los otros dos sindicatos minoritarios (UDA y SADOP) a tener voz, pero no voto, en la mesa de negociaciones.

El análisis de los estudios de caso también revela el mecanismo detrás de la aparente paradoja de mayores salarios reales para todos los docentes argentinos conviviendo con un alto conflicto a nivel provincial, especialmente en 2006-2015. En algunos casos polémicos, como el de Neuquén, y en otros no reportados aquí, como Santa Cruz, Tierra del Fuego, Jujuy, Catamarca y Chaco, la dirigencia peronista de la CTERA que negoció el salario mínimo nacional con el gobierno simplemente no controlaba a los sindicatos de base en las provincias. En estos casos, los sindicatos locales (afiliados o no a la CTERA) estaban frecuentemente en manos de la izquierda radical o de grupos independientes combativos. En algunos distritos más grandes, como la provincia Buenos Aires, la Ciudad de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos, el liderazgo nacional de CTERA efectivamente controlaba sindicatos de base poderosos y dominantes. Sin embargo, al mismo tiempo enfrentan el desafío interno de una izquierda trotskista competitiva que usualmente expresaba demandas maximalistas. Por ejemplo, en Santa Fe la izquierda controló durante años la seccional sindical de Rosario, la más grande de la provincia, a pesar del dominio peronista del sindicato provincial. En la provincia de Buenos Aires, diferentes variantes de la izquierda radical han liderado seccionales claves (como La Matanza y La Plata) de SUTEBA (Sindicato Único de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires), el sindicato mayoritario

³⁹ *El Mendocino*, marzo 6, 2009.

afiliado a la CTERA. En suma, en las provincias donde el liderazgo de la CTERA (a pesar de ser, en la práctica, un sindicato monopólico a nivel nacional) estuvo flanqueado, resultó muy difícil replicar el intercambio político observado nacionalmente y contener la militancia sindical.

VI. Implicancias teóricas

¿Son diferentes los sindicatos del sector público? En el que constituye, quizás, el intento sistemático más importante por evaluar las diferencias entre los sindicatos públicos y los privados en Estados Unidos, Johnston (1994: 9, 12) sostiene que los primeros se concentran en “una sola organización”, mientras que los segundos a menudo se organizan en torno a una variedad de empleadores. Además, afirma que los sindicatos públicos, en mayor medida que los privados, plantean sus demandas como “cuestiones de interés público”. Por su parte, Freeman (1986: 42) observa que los sindicatos estatales, más que los privados, “pueden influir en el comportamiento de los empleadores a través del proceso político”. Estos trabajos son importantes para comprender la naturaleza particular del sindicalismo público, pero no estamos del todo de acuerdo con ellos. Como muestra el caso argentino, los sindicatos y confederaciones estatales a menudo deben enfrentarse a múltiples empleadores, tanto horizontalmente en el mismo subsector (por ejemplo, docentes y enfermeras) como verticalmente en diferentes niveles de gobierno. Asimismo, los sindicatos privados, especialmente cuando son poderosos, pueden formular sus demandas en términos de interés público. Por último, a diferencia de la visión de Freeman (acaso demasiado centrada en Estados Unidos), hay ejemplos de sindicatos privados en Europa, particularmente en las Economías de Mercado Coordinadas, que influyen sobre los empleadores a través del proceso político.

En este artículo, argumentamos que los trabajadores públicos y los privados comparten la similitud esencial de ser parte de las clases subalternas. También sostuvimos que los sindicatos estatales son fundamentalmente diferentes a sus pares privados en dos dimensiones: (a) el papel desempeñado por las regulaciones gubernamentales que obligan —o no— a los empleadores a negociar, y (b) las condiciones del mercado la-

boral para la acción colectiva. Estas diferenciaciones configuran distintas condiciones para la movilización laboral del sector público y el privado. Nuestro análisis multinivel del conflicto laboral docente, el sindicato más grande de Argentina, aporta algunas ideas para la discusión general sobre la política del sindicalismo público.

Primero, como se desprende de la noción del “ciclo económico inverso”, la lógica del conflicto sindical en el sector público cuestiona las teorías económicas predominantes sobre la actividad huelguista en el sector privado (Ashenfelter y Johnson 1969, Hibbs 1976). Para este enfoque, la militancia sindical se explica esencialmente como resultado del crecimiento económico, los mercados laborales ajustados y el bajo desempleo. La ocurrencia de huelgas es más probable cuando los empleadores enfrentan mayores dificultades para reemplazar a los trabajadores rebeldes, y cuando los activistas saben que hay trabajos alternativos potencialmente disponibles. Sin embargo, nuestro análisis nacional comparado sugiere, y nuestras estimaciones estadísticas a nivel subnacional lo demuestran, que en el caso de los sindicatos públicos puede suceder lo contrario. Debido a la estabilidad laboral en el sector público y a las dificultades que enfrentan las burocracias gubernamentales para subcontratar trabajadores, la propensión de los empleados estatales a realizar huelgas aumenta (no disminuye) en tiempos económicos difíciles, en contextos de desempleo creciente y ajuste fiscal.

Segundo, si bien la literatura sobre el sindicalismo público enfatiza la importancia de ciertas dimensiones para analizar protesta (regulaciones gubernamentales en Estados Unidos, intercambios políticos en Europa, y arreglos corporativistas en el Sur Global), el caso argentino muestra cómo *estos* aspectos pueden combinarse para dar forma a la acción colectiva contenciosa. Las leyes que establecen el “deber de negociar”, legalizan a los sindicatos e institucionalizan la negociación colectiva, y las condiciones para el intercambio político (co-partidismo y unidad sindical) son decisivas para dar forma al conflicto laboral del sector público tanto en la arena nacional como en la subnacional. Nuestro estudio sugiere que los subcampos de estudio y las divisiones regionales obstaculizan una comprensión teórica acabada de la política y la movilización del sindicalismo público. Por ejemplo, en algunos contextos estos sindicatos no constituyen simplemente un “grupo de interés específico” en

búsqueda de rentas económicas de corto plazo, como sugiere el enfoque neo-utilitarista de la ciencia política estadounidense. También pueden operar como actores políticos, intercambiando moderación por recompensas salariales, laborales y organizacionales, como muestran los casos del sindicalismo docente bajo los gobiernos kirchneristas, la provincia de Mendoza recién analizada, y algunas alianzas partidos-sindicatos en Europa y el Sur Global. Del mismo modo, las variables organizacionales, en particular la fragmentación sindical, podrían no ser importantes en Estados Unidos o en México, donde los trabajadores públicos generalmente disfrutan del derecho de representación exclusivo. Pero en países donde el pluralismo sindical en el sector público es la regla, como en España, Francia y Argentina, la competencia fragmentada entre sindicatos por la representación de (los mismos) trabajadores es un factor relevante que puede obstaculizar el intercambio político.

Tercero, nuestro análisis multinivel identifica las complejidades que enfrentan los acuerdos corporativistas gobiernos-sindicatos en países federales. La literatura neo-corporativista clásica, basada en gran medida en el sector privado, asume que los pactos nacionales o sectoriales que galvanizan el intercambio político de paz social por beneficios materiales se mantienen a escala nacional, incluso en países federales como Alemania (Cameron 1984, Pizzorno 1978, Korpi y Shalev 1980, Schulze-Cleven 2017). En Argentina, la convergencia política entre la confederación de docentes (la CTERA) y los gobiernos kirchneristas tenía todos los ingredientes de un pacto neo-corporativista, incluido la centralización del acuerdo salarial y la asignación de beneficios organizacionales para los sindicatos como la formulación conjunta de políticas públicas, y la administración de programas de formación profesional. Pero, por muy sólida que fue esta alianza para moderar las huelgas docentes en el plano nacional, no logró pacificar el conflicto en varias provincias. Frecuentemente, en los países federales las decisiones presupuestarias y salariales del personal público son tomadas por los gobiernos nacionales y los subnacionales. Los intercambios políticos alcanzados en el orden nacional pueden ser difíciles de sostener en niveles inferiores de gobierno porque simplemente están ausentes las condiciones clave que fomentan esos acuerdos neo-corporativistas: negociación colectiva obligatoria, identidades partidarias comunes y monopolio sindical.

Por último, el caso de Argentina también puede servir para pensar el destino del corporativismo estatal en el Sur Global, una vez que el control de arriba hacia debajo de los sindicatos, prevaeciente durante la mayor parte del siglo XX, mutó en alianzas entre partidos y sindicatos más democráticas. Documentamos que las identidades comunes, a nivel nacional y subnacional, reducen la militancia laboral del sector público. Ahora bien, ¿estas alianzas son buenas para los trabajadores, más allá de los (frecuentes) acuerdos organizacionales e internos con los sindicatos? De hecho, en México y Sudáfrica, algunos académicos han sugerido que la subordinación del sindicalismo público a intereses partidarios puede generar desmovilización sindical y, en última instancia, perjudicar a los trabajadores (Hartshorn y Sil 2019, Chambers-Ju y Finger 1996, Cook 1996).

Nuestro análisis de Argentina revela que el corporativismo estatal y el control desde arriba en el sector público (como en el privado) es una cuestión del pasado. Los sindicatos docentes son una fuerza política rebelde. Primero, los gremios de la enseñanza de base provincial (fuera de tendencia peronista o trotskista) y la CTERA lejos estaban de ser cooptados por las administraciones kirchneristas. Incluso en algunas provincias donde la negociación colectiva estaba legalmente establecida y los sindicatos locales afiliados a la CTERA eran dominantes, los gobernadores peronistas enfrentaron dificultades para impedir las huelgas docentes. Segundo, como mencionamos, es innegable que los docentes mejoraron sus salarios y condiciones laborales al menos hasta 2012. La combinación de movilización y compromiso político de los sindicatos docentes dio sus frutos. Un fenómeno similar puede observarse en Sudáfrica. Los analistas han mostrado cómo los trabajadores del sector público y los docentes, que formaron una sólida alianza con el CNA, fueron claramente beneficiados, en especial en los primeros años luego de la transición a la democracia racial⁴⁰. En este caso, al igual que

⁴⁰ En Sudáfrica, el CNA institucionalizó y centralizó las negociaciones salariales de los trabajadores estatales en el Consejo de Negociación Coordinada del Servicio Público (PSCBC, por su sigla en inglés). Creado en 1988, esta institución otorgó a los sindicatos públicos un “considerable poder de negociación, lo que resultó en incrementos salariales de los servidores públicos” (Maree 2017: 212). Las ganancias salariales del sindicato docente, el SADTU, especialmente en términos de igualdad de ingresos, y su inclusión en la política educativa de los gobiernos del CNA, es analizada por Cameron y Naidoo (2018).

en Brasil y en Argentina, los gremios estatales y los docentes estuvieron desde su creación permeados por el sindicalismo de movimiento social y una fuerte organización de base. A la luz de esta influencia original, es poco probable (aunque no imposible) que el sindicalismo público y el activismo docente vayan a ser totalmente controlados desde arriba, más allá de los acuerdos “necesarios” sellados por los sindicatos cuando gobiernan partidos políticos afines.

VII. Conclusiones

Más allá de la reducción del peso del estado en el sector público industrial, los países necesitan, y en muchos casos de manera creciente, administradores públicos, bomberos, recolectores de basura, maestros y enfermeras. Con ellos, los sindicatos públicos se están convirtiendo en el actor laboral hegemónico en términos de conflictividad en muchas economías avanzadas y emergentes. Sin embargo, la economía política contemporánea carece de una herramienta teórica estilizada para analizar el movimiento obrero en el sector público. Los estudios sobre el sindicalismo estatal están separados por fronteras regionales y teóricas entre la ciencia política estadounidense y de la política comparada/sociología política desarrollado principalmente en Europa, y el enfoque centrado en el Sur Global. Por supuesto, la apreciación mutua de estas concepciones se ha visto obstaculizada por el desarrollo divergente del sindicalismo público en Estados Unidos, Europa y el Sur Global que señalamos anteriormente. Sin embargo, nuestra revisión general de los subcampos y el marco teórico que presentamos sugieren que estas perspectivas se beneficiarían de un debate. De hecho, este artículo pretende sentar las bases iniciales para una visión más general (y menos anclada regionalmente) sobre el sindicalismo público que subraye sus diferencias clave con el sector privado.

Por ejemplo, los académicos muestran profusamente cómo los sindicatos públicos estadounidenses participan en la movilización electoral para ayudar a los candidatos del Partido Demócrata (DiSalvo 2015, Anzia y Moe 2015, Moe 2011, Flavin y Hartney 2015). Sin embargo, curiosamente, los intercambios políticos entre el gobierno y los sindica-

tos bajo administraciones demócratas (a diferencia de las republicanas) rara vez se analizan sistemáticamente. Del mismo modo, a medida que la democracia se desarrolla en el Sur Global y el corporativismo estatal se disuelve, vale la pena estudiar posibles acuerdos neo-corporativistas entre sindicatos estatales más autónomos y partidos populares en lugares como Brasil, México, Túnez o Sudáfrica, similares a los que tuvieron lugar bajo el kirchnerismo en Argentina.

Siguiendo los pasos de los trabajos clásicos sobre movilización obrera realizados por Shorter y Tilly (1974) y Franzosi (1995), pretendimos ir más allá del análisis de regresión con la finalidad de capturar la dinámica social y política detrás del aumento de las huelgas docentes. Somos conscientes de que los análisis cualitativos nacionales y subnacionales contenidos en este artículo fueron esencialmente confirmatorios de nuestro modelo explicativo general. Como afirma Rohlffing (2008: 1498), dicha estrategia no es especialmente adecuada para encontrar variables omitidas ni para abordar el problema de un análisis de regresión posiblemente “insuficientemente ajustado”. Investigaciones futuras podrían analizar instancias nacionales o provinciales en las que las variables que destacamos aquí no apliquen correctamente y así buscar explicaciones alternativas. No obstante, nuestro análisis de los casos tanto a nivel nacional como provincial cumplió con la lógica esencial de los estudios de casos cualitativos en la investigación de métodos mixtos: iluminar los mecanismos causales y el proceso secuencial detrás de la activación de la militancia obrera.

Finalmente, aunque los factores financieros y regulatorios sin dudas desempeñan un papel importante para explicar la movilización del sector público, este artículo subraya el potencial impacto de los factores de intercambio político. Para esta perspectiva, el *locus* de las demandas y negociaciones laborales se desplaza de la economía a la política. La paz social se construye a través de la organización del mercado laboral. Esto precisa de dos requisitos previos esenciales: hegemonía del liderazgo sindical —medida aquí en sus dos dimensiones: número de sindicatos y competencia interna— y una identidad política común entre el partido de gobierno y los sindicatos. En Argentina, el cuasi monopolio nacional de la representación sindical y una identidad común peronista de izquierda cimentaron el intercambio político entre los gobiernos kirch-

neristas y la CTERA. El resultado fue un muy bajo nivel de conflicto organizado nacionalmente y beneficios laborales tangibles. En el plano subnacional, sin embargo, la amplia variación de las instituciones laborales y las características organizacionales de los sindicatos docentes produjeron patrones diferentes de movilización sindical.

TABLA I
Acercamiento teórico: relaciones laborales
en los sectores públicos y privados

Similitudes	Diferencias
Mano de obra como mercancía desprovista de los medios de producción/subsistencia: relación salarial individual transformada en colectiva por el poder sindical.	Sector público: intervención estatal directa en las relaciones laborales y el derecho de negociación colectiva (amplia variación a nivel nacional y subnacional).
Intercambio político para compensar desventajas económicas estructurales.	Sector público: (a) No hay competencia de "servicios", b) Protecciones legales contra el despido.

Nota: Elaboración propia.

TABLA 2
Días de trabajo perdidos por docente
en las provincias argentinas (2006-2019)

Provincia	Días no trabajados
Santa Cruz	186
Neuquén	179,2
Chaco	163,7
Jujuy	75,1
Tierra del Fuego	73,9
Chubut	65
Catamarca	62,4
Entre Ríos	56,3
Buenos Aires	55,5
Río Negro	34,1
Corrientes	27,5
Santa Fe	25,5
Misiones	23,6
Salta	18,8
La Rioja	18,4
Córdoba	14,5
Mendoza	13,5
San Luis	11,9
CABA	10,8
San Juan	10,5
Santiago del Estero	7,8
Formosa	6,7
La Pampa	6,4
Tucumán	4,6

Fuente: Base de Conflictividad Laboral, MTEySS; Censo Nacional de Personal de Establecimientos Educativos (CENPE). 2014, Dirección Nacional de Información Estadística, Ministerio de Educación de la Nación.

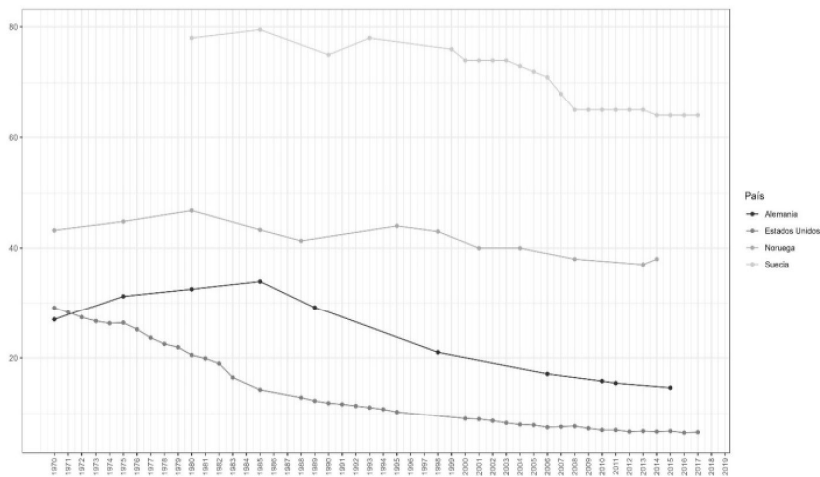
TABLA 3
Conflictividad docente en las provincias argentinas (2006-2019).
Modelos *binomials* negativo

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5 Interactivo	Modelo 6 Interactivo	Modelo 7 Interactivo	Modelo 8 Interactivo
	# Huelgas	Días perdidos	# Huelgas	Días perdidos	# Huelgas	Días perdidos	# Huelgas	Días perdidos
Ciclo económico invertido								
Desempleo provincial	0.08**** (0.02)	0.16**** (0.04)	0.08** (0.04)	0.16** (0.07)	0.06*** (0.02)	0.06 (0.04)	0.06* (0.03)	0.06 (0.09)
Balance fiscal provincial	-4.89**** (0.83)	-9.1**** (1.7)	-4.89**** (0.88)	-9.1**** (1.15)	-4.81**** (0.83)	-9.14**** (1.7)	-4.81**** (0.88)	-9.14**** (1.26)
Transferencias federales	1.06 (4.04)	-31.32**** (9.1)	1.06 (6.38)	-31.32**** (10.06)	-0.21 (4.01)	-36.34**** (9.29)	-0.21 (6.1)	-36.34**** (10.03)
Dimensión legal								
Negociación colectiva nacional	0.29 (0.27)	-0.18 (0.55)	0.29 (0.27)	-0.18 (0.65)	0.24 (0.27)	-0.4 (0.52)	0.24 (0.27)	-0.4 (0.66)
Negociación colectiva subnacional	0.02 (0.11)	0.06 (0.2)	0.02 (0.19)	0.06 (0.34)	-0.29* (0.16)	-0.8*** (0.28)	-0.29* (0.18)	-0.8** (0.38)
Intercambio político								
Fragmentación sindical	0.12** (0.06)	0.5**** (0.11)	0.12 (0.12)	0.5** (0.24)	-0.02 (0.08)	0.04 (0.16)	-0.02 (0.13)	0.04 (0.32)
Hegemonía sindical interna	0.28*** (0.1)	0.9**** (0.18)	0.28 (0.18)	0.9*** (0.34)	0.31**** (0.1)	0.86**** (0.18)	0.31* (0.18)	0.86**** (0.33)
Alineamiento político	-0.29**** (0.09)	-0.62**** (0.2)	-0.29* (0.17)	-0.62* (0.37)	-0.35**** (0.11)	-0.89**** (0.21)	-0.35** (0.18)	-0.89** (0.41)
Término interactivo: Negociación colectiva subnacional * Fragmentación sindical					0.31** (0.13)	0.97**** (0.27)	0.31* (0.17)	0.97** (0.46)
Cambio salario real docente	-0.39 (0.76)	-0.56 (1.35)	-0.39 (0.59)	-0.56 (1.2)	-0.52 (0.74)	-1.3 (1.32)	-0.52 (0.59)	-1.29 (1.31)
Constante	-2.48**** (0.27)	7.4**** (0.53)	-2.48**** (0.38)	7.4**** (0.96)	-2.09**** (0.31)	8.88**** (0.68)	-2.09**** (0.41)	8.88**** (1.21)
/lnalpha	-0.85 (0.15)	1.7 (0.09)	-0.85 (0.23)	1.7 (0.17)	-0.9 (0.16)	1.69 (0.09)	-0.9 (0.26)	1.69 (0.17)
Alpha	0.42 (0.06)	5.45 (0.5)	0.42 (0.1)	5.4 (0.94)	0.41 (0.06)	5.4 (0.49)	0.41 (0.1)	5.4 (0.95)
Errores estándar	Robustos	Robustos	Agrupados	Agrupados	Robustos	Robustos	Agrupados	Agrupados
N	331	331	331	331	331	331	331	331

Nota: **** p<0.001; *** p<0.01; ** p<0.05; * p<0.1.

GRÁFICO I

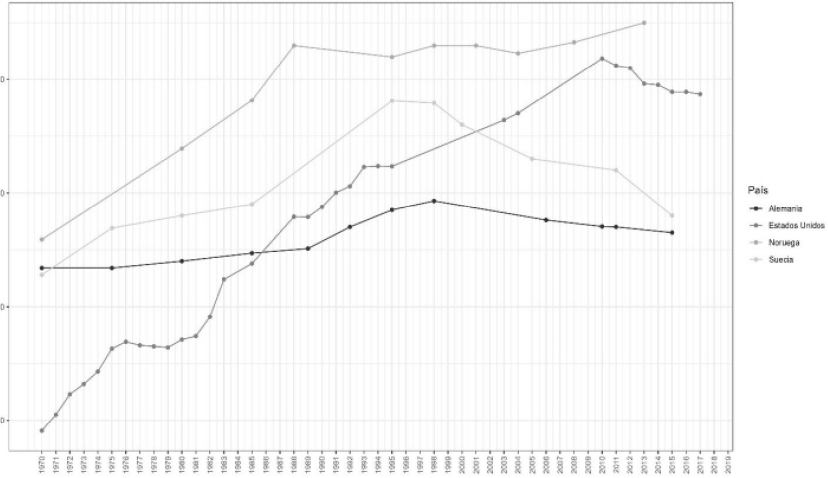
Densidad sindical en el sector privado según países desarrollados seleccionados, 1970-2017



Fuente: Jelle Visser, ICTWSS Data base, Version 6.1, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies AIAS, noviembre 2019.

GRÁFICO 2

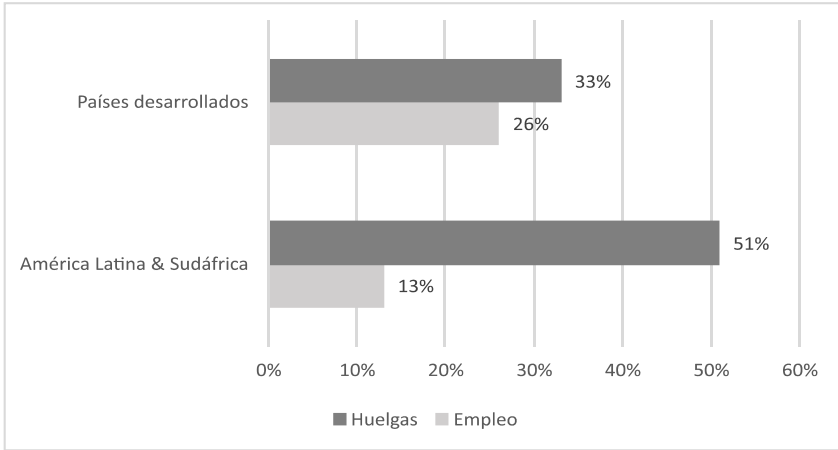
Densidad sindical en el sector público según países desarrollados seleccionados (1970-2017)



Fuente: Jelle Visser, ICTWSS Data base, Version 6.1, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies AIAS, noviembre 2019.

GRÁFICO 3

Participación del sector público en la cantidad de huelgas y el empleo formal, democracias desarrolladas y Sur Global



Fuente: Huelgas (2010-2020): ILOSTAT, OIT. Empleo (2017): The Worldwide Bureaucracy Indicators (WWBI), Banco Mundial.

GRÁFICO 4

Camino hacia el conflicto y la moderación sindical en el sector público

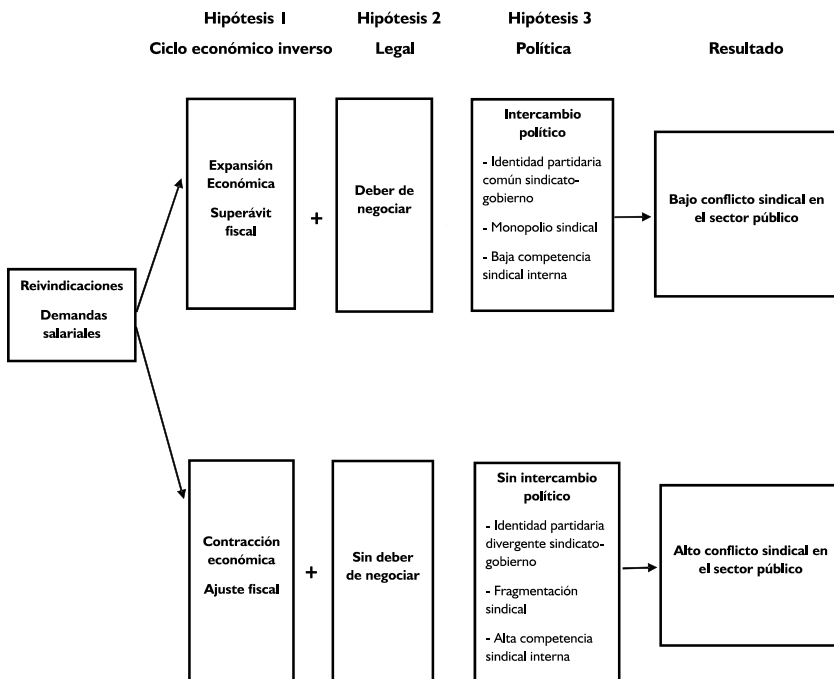
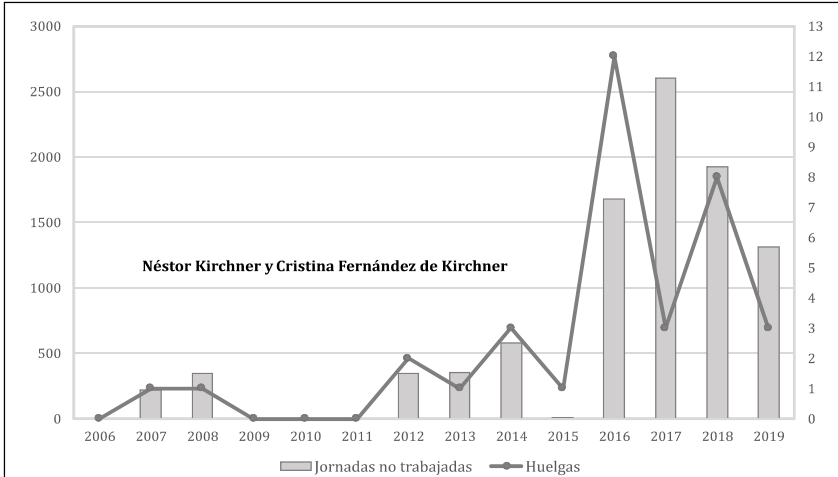


GRÁFICO 5

Frecuencia y severidad de las huelgas docentes nacionales en Argentina (2006-2019)



Fuente: Base de Conflictividad Laboral, MTEySS. Nota: Severidad, eje izquierdo (en miles). Frecuencia, eje derecho.

APÉNDICE

Variables dependientes

1. Frecuencia de la huelga: cantidad anual de huelgas docentes provinciales de nivel primario, secundario y terciario (no universitario).

2. Intensidad de la huelga: cantidad de jornadas individuales de trabajo docente perdidas por año. Esta medida se obtiene multiplicando la duración de una huelga por la cantidad de huelguistas (o docentes por provincia).

Fuente: Base de Conflictividad Laboral, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Argentina. La base es elaborada por empleados del ministerio a partir del análisis de diarios locales y conversaciones con autoridades laborales provinciales.

Variables independientes

Los datos para la construcción de estas variables provienen de diferentes fuentes, incluyendo diarios provinciales, publicaciones sindicales online y, en algunos casos, entrevistas personales.

1. Derecho nacional a la negociación colectiva

Variable dicotómica codificada 1 si se acordó el salario mínimo docente en la PND, 0 en caso contrario.

2. Derecho a la negociación colectiva provincial

Variable dicotómica codificada 1 si la negociación colectiva está institucionalizada (es decir, existe una normativa que establece la obligatoriedad de la negociación para el gobierno y determina cuáles actores participan de las negociaciones) por una ley provincial, un decreto ejecutivo o una resolución ministerial, y 0 si no existe ningún mecanismo formal para la determinación salarial y el gobernador puede decidir los salarios unilateralmente.

3. Monopolio del liderazgo sindical

3a. Fragmentación sindical

Variable continua que cuenta, en caso de existir un acuerdo colectivo en un año y una provincia determinada, el número de sindicatos que forman parte de dichas negociaciones salariales. En los años donde no existe negociación salarial formal, la medida toma el número de sindicatos “relevantes”, esto es, aquellos sindicatos que participan en acciones colectivas tangibles y son percibidos por los medios locales como actores políticos independientes antes que como un “sello”, típicamente del gobierno.

3b. Competencia sindical interna

Variable dicotómica codificada 1 si la izquierda (generalmente, principal oposición al liderazgo de las agrupaciones peronistas/*Lista Celeste*) es “competitiva” *dentro* de la CTEDRA. Esto es, cuando: a) controla al menos un tercio de las seccionales sindicales provinciales; b) controla al menos una de las seccionales más relevantes en cantidad de afiliados; o c) obtuvo al menos el 35% de los votos en la última elección sindical docente. Cuando la izquierda controla uno de los tres sindicatos de base provinciales más importantes no alineados a la CTERA, consideramos que es fuerte *por fuera* de la CTERA.

4. Alineamiento político

Para medir esta variable, primero codificamos la identidad política de la coalición dominante en el sindicato provincial más grande. Luego, codificamos el partido político al que pertenece el Gobernador. Dado que el sindicato provincial más grande tiende a estar en manos de la izquierda o de la *Lista Celeste* (otros partidos nacionales como la UCR, el PRO y partidos provinciales no cuentan con sindicatos docentes aliados) En los datos, el único alineamiento posible es entre un gobernador peronista y la *Lista Celeste* que codificamos con valor 1.

5. Desempleo provincial

Tasa anual de desempleo provincial. INDEC. *Encuesta Permanente de Hogares*, en base a grandes conglomerados urbanos.

6. Variación del salario real docente

Variación anual del salario de bolsillo docente. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Argentina.

7. Déficit fiscal provincial

Ingresos provinciales totales menos gastos provinciales totales relativo a gastos provinciales totales. Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía, Argentina.

8. Transferencias federales

Transferencias federales fiscales (no minerales) por habitante. Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía, Argentina.

Bibliografía

- Aizicson, Fernando (2018)** “Huelga, militancia y tradición: viejas y nuevas estrategias de lucha en el sindicalismo docente: ATEN capital, 2003-2017”, en *Theomai*, N°37.
- Amoako, Samuel (2012)** “Cogs in the Wheel: Teacher Unions and Public Sector Strikes in Post-Apartheid South Africa, 1999-2010”, en *Labour, Capital and Society*, Vol. 45, N° 2.
- Anzia, Sarah y Terry Moe (2015)** “Public-sector Unions and the Costs of Government”, en *The Journal of Politics*, Vol. 77, N°1.
- Anzia, Sarah y Terry Moe (2016)** “Do Politicians Use Policy to Make Politics? The Case of Public-Sector Labor Laws”, en *American Political Science Review*, Vol. 110, N°4.
- Armellino, Martín (2015)** “Reformas de mercado y reacciones sindicales en Argentina: una revisión desde la experiencia de los trabajadores públicos”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 55, N°216.

- Ashenfelter, Orel y George Johnson (1969)** “Bargaining Theory, Trade Unions and Industrial Strike Activity”, en *American Economic Review* Vol. 59, N° 40.
- Béteille, Tara, Geeta Gandhi y Mohammad Muzammil (2016)** “Teacher Unions in India: Diverse and Powerful”, en Moe, T. y S. Wiborg (eds.) *The Comparative Politics of Education: Teachers Unions and Education Systems around the World*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bezuidenhout, Andreis, Christine Bischoff y Ntsehiseng Nthejan (2017)** “Is Cosatu Still a Working-Class Movement?”, en Bezuidenhout, A. y M. Tshoaeidi (eds.) *Labor beyond COSATU: Mapping the Rupture in South Africa’s Labor Landscape*, Johannesburgo, Wits University Press.
- Bishara, Dina (2020)** “Legacy Trade Unions as Brokers of Democratization? Lessons from Tunisia”, en *Comparative Politics*, Vol. 55, N°2.
- Bishara, Dina y Sharan Grewal (2022)** “Political, Not Partisan: The Tunisian General Labor Union under Democracy”, en *Comparative Politics*, Vol. 54, N° 3.
- Bonvecchi, Alejandro y Germán Lodola (2011)** “The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina”, en *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 41, N°2.
- Cameron, David (1984)** “Social Democracy, Corporatism, Labour Quiescence and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society”, en Goldthorpe, John (ed.) *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford, Oxford University Press.
- Cameron, Robert y Viothan Naidoo (2018)** “Education Policymaking at National Level: The Politics of Multiple Principals”, en Levy, B., R. Cameron, U. Hoadley y V. Naidoo (eds.) *The Politics and Governance of Basic Education: A Tale of Two South African Provinces*, Oxford, Oxford University Press.
- Casale, Giuseppe y Joseph Tenkorang (2008)** “Public Service Labour Relations: A Comparative Overview”, Génova, Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration Branch International.
- Cavallo, Delphine (2008)** “Trade Unions in Tunisia”, en Lust-Okar, E. y S. Zerhouni (eds.) *Political Participation in the Middle East*, Colorado, Lynne Rienner.
- Chang, Shengping y Steve Hess (2018)** “The Diffusion of Contention in Contemporary China: An Investigation of the 2014-2015 Wave of Teacher Strikes”, en *Modern Asian Studies*, Vol. 52, N° 4.

- Chambers-Ju, Christopher (2021)** “Adjustment Politics, Union Structures, and Strategies for Mobilization”, en *Comparative Politics*, Vol. 53, N°2.
- Chambers-Ju, Christopher (2024)** *Mobilizing Teachers: Education Politics and the New Labor Movement in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Chambers-Ju, Christopher y Leslie Finger (1996)** “Teachers Unions in Mexico: The Politics of Patronage”, en Moe, T. y S. Wiborg (eds.) *The Comparative Politics of Education*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Chiappe, Mercedes (2011)** “La conflictividad laboral entre los docentes públicos provinciales 2006-2010”, en *Trabajo, ocupación y empleo*, Vol. 10.
- Collier, David, Henry E. Brady y Jason Seawright (2010)** “Sources of Leverage in Causal Inference: Toward an Alternative View of Methodology”, en Collier, D. y H. E. Brady (eds.) *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, Lanham, Maryland, Rowman and Littlefield.
- Collier, Ruth B. (2021)** “Reflections on Two Episodes of Popular Inclusion: Structuring and Restructuring Arenas of Participation”, en Kapiszewski, D., S. Levitsky y D. Yashar (eds.) *The Inclusionary Turn in Latin American Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Collier, Ruth B. y David Collier (1991)** *Shaping the Political Arena*, Princeton, Princeton University Press.
- Cook, María Lorena (1996)** *Organizing Dissent: Unions, the State and the Democratic Teachers’ Movement in Mexico*, University Park, Penn State University Press.
- Currie, Jannet, y Sheena McConnell (1994)** “The Impact of Collective Bargaining Legislation on Disputes in the U.S. Public Sector: No Legislation May Be the Worst Legislation”, en *Journal of Law and Economics*, Vol. 37, N° 2.
- da Silva, Sidney (2002)** “Companheiros servidores: O avanço do sindicalismo do setor público na CUT”, en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 16, N°46.
- DiSalvo, Daniel (2015)** *Government against Itself: Public Union Power and Its Consequences*, Nueva York, Oxford University Press.
- Etchemendy, Sebastián (2019)** “The Rise of Segmented Neo-corporatism in South America: Wage Coordination in Argentina and Uruguay (2005-2015)”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 52, N°10.
- Etchemendy, Sebastián (2013)** “La doble alianza gobierno-sindicatos en el kirchnerismo: orígenes, evidencia y perspectivas (2003-2012)”, en Acuña, C. (ed.) *Instituciones gubernamentales y actores de la política argentina*, Buenos Aires, OSDE/SXXI.

- Fantasia, Richard y Kim Voss (2004)** *Hard Work: Remaking the American Labor Movement*, Berkeley, University of California Press.
- Finger, Leslie y Julián Gindín (2015)** “From Proposal to Policy: Social Movements and Teachers’ Unions in Latin America”, en *Prospects*, Vol. 45.
- Flavin, Patrick y Michael Hartney (2015)** “When Government Subsidizes Its Own: Collective Bargaining Laws as Agents of Political Mobilization”, en *American Journal of Political Science*, Vol. 59, N° 4.
- Franzosi, Roberto (1995)** *The Puzzle of Strikes: Class and State Strategies in Postwar Italy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Freeman, Richard (1986)** “Unionism Comes to the Public-Sector”, en *Journal of Economic Literature*, Vol. 24, N° 1.
- Freeman, Richard y Casey Ichinowsky (1988)** “The Public Sector Look of American Unionism”, en Freeman, R. y C. Ichinowski (eds.) *When Public Sector Workers Unionize*, Chicago, University of Chicago Press.
- Freeman, Richard y Eunice Han (2012)** “The War Against Public-sector Collective Bargaining in the US”, en *Journal of Industrial Relations*, Vol. 54, N°3.
- Garay, Candelaria y Belén Fernández Milmanda (2020)** “The Multilevel Politics of Enforcement: Environmental Institutions in Argentina”, en *Politics and Society*, Vol. 48, N° 1.
- Garrett, Geoffrey y Christopher Way (2000)** “Public-sector Unions, Corporatism and Wage Determination”, en Iversen, T., J. Pontusson y D. Soskice (eds.) *Unions, Employers and Central Banks. Macroeconomic Coordination and Institutional Change in Social Market Economies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gerring, John (2001)** *Social Science Methodology: A Criterial Framework*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Giraudy, Agustina, Eduardo Moncada y Richard Snyder (2019)** *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gorri, Patricia (2018)** “La Intersindical en Mendoza 2015-18”, Informe Final Proyectos de Investigación Tipo II, A, Argentina, FONCYT.
- Hall, John (1997)** “The Reworking of Class Analysis”, en Hall, J. (ed.) *Reworking Class*, Ithaca, Cornell University Press.
- Hartshorn, Ian y Rudra Sil (2019)** “The Fate of Labor after Regime Change: Lessons from Post-Communist Poland and Post-Apartheid South Africa

- for Tunisia's Nobel-Prize Winning Unions”, en *Economic and Industrial Democracy*, Vol. 40, N° 1.
- Hertel-Fernandez, Alexander (2022)** “Collective Action, Law, and the Fragmented Development of the American Labor Movement”, en Hacker, J., A. Hertel-Fernández, P. Pierson y K. Thelen (eds.) *The American Political Economy: Politics, Markets and Power*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hertel-Fernandez, Alexander, Suresh Naidu y Adam Reic (2021)** “Schooled by Strikes? The Effects of Large-Scale Labor Unrest on Mass Attitudes toward the Labor Movement”, en *Perspectives on Politics*, Vol. 9, N°1.
- Hibbs, Douglas (1976)** “Industrial Conflict in Advanced Industrial Societies”, en *American Political Science Review*, Vol. 70, N°4.
- Johnston, Paul (1994)** *Success While Others Fail: Social Movement Unionism and the Public Workplace*, Nueva York, ILR Press.
- Korpi, Walter y Michael Shalev (1980)** “Strikes, Power and Politics in the Western Nations, 1900-1976”, en Zeitlin, M. (ed.) *Political Power and Social Theory*, Vol. 1, Greenwich, JAI Press.
- Lazar, Sian (2017)** *The Social Life of Politics: Ethics, Kinship, and Union Activism in Argentina*, California, Stanford University Press.
- Lee, Ching Kwan (2007)** *Against the Law: Labor Protests in China's Rustbelt and Sunbelt*, Berkeley, University of California Press.
- Lieberman, Evan (2005)** “Nested Analysis as a Mixed Methods Strategy for Comparative Research”, en *American Political Science Review*, Vol. 99, N°3.
- Long, Scott J. (1997)** *Regression Models for Categorical and Limited Dependent Variables*, California, Sage.
- Long, Scott. J. y Jeremy Freese (2001)** *Regression Models for Categorical Dependent Variables using Stata*, Texas, Stata Press.
- Lieberman, Evan (2005)** “Nested Analysis as a Mixed Methods Strategy for Comparative Research”, en *American Political Science Review*, Vol. 99, N° 3.
- Mahoney, James y Gary Goertz (2004)** “The Possibility Principle: Choosing Negative Cases in Comparative Research”, en *American Political Science Review*, Vol. 98, N° 4.
- Mahoney, James y Gary Goertz (2006)** “A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research”, en *Political Analysis*, Vol. 14, N° 3.
- Mailand, Mikkel (2016)** “Proactive Employers and Teachers' Working Time Regulation: Public-sector Industrial Conflicts in Denmark and Norway”, en *Economic and Industrial Democracy*, Vol. 40, N° 3.

- Malloy, James (1976)** *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Maree, Johann (2017)** “Are Cosatu’s Public Sector Unions Too Powerful?”, en Bezuidenhout, A. y M. Tshoedi (eds.) *Labor beyond Cosatu: Mapping the Rupture in South Africa’s Labour Landscape*, Sudáfrica, Wits University Press.
- Ministerio de Educación de la Nación (2014)** *Censo Nacional del Personal de los Establecimientos Educativos Datos generales*, Ciudad de Buenos Aires.
- Moe, Terry M. (2011)** *Special Interest: Teachers Unions and America’s Public Schools*, Washington DC, Brookings.
- Moe, Terry y Susanne Wiborg (2016)** “Introduction”, en Moe, T. y S. Wiborg (eds.) *The Comparative Politics of Education: Teachers Unions and Education Systems across the World*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Murillo, María Victoria (2001)** *Labor Unions, Partisan Coalitions, and Market Reforms in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Murillo, María Victoria y Lucas Ronconi (2004)** “Teachers Strikes in Argentina: Partisan Alignments and Public-sector Labor relations”, en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 39, N°1.
- Nelson, William, Gerald Stone y Michael Swint (1981)** “An Economic Analysis Public-sector Collective Bargaining and Strike Activity”, en *Journal of Labor Research*, Vol. 2, N°1.
- Narodowski, Mariano, Mauro Moschetti y Silvina Alegre (2016)** “Huelgas docentes y educación privada en Argentina”, en *Revista Colombiana de Educación*, Vol. 70.
- Netterstrøm, Kasper (2016)** “The Tunisian General Labor Union and the Advent of Democracy”, en *Middle East Journal*, Vol. 70, N° 3.
- Oliveros, Virginia (2021)** *Patronage at Work: Public Jobs and Political Services in Argentina*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Onyeonoru, Ifeanyi y Mondli Hlatshwayo (2020)** “An Overview of the Conditions of Workers and Their Unions in South Africa and Nigeria”, en *African Sociological Review*, Vol. 24, N° 2.
- Ornelas, Carlos (2008)** “El SNTE, Elba Esther Gordillo y el Gobierno de Calderón”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol.13, N°37.
- Paglayan, Agustina (2019)** “Public-Sector Unions and the Size of Government”, en *American Journal of Political Science*, Vol. 63, N°1.
- Park, Sun y Kevin Young (2015)** “Wage Moderation in the Public-Sector: The Experiences of 11 EMU Countries in the Recent Economic Crisis, 2008-2010”, en *Economic and Industrial Democracy*, Vol. 36, N°4.

- Perera, Isabel y Desmond King (2021)** “Racial Pay Parity in the Public Sector: The Overlooked Role of Employee Mobilization”, en *Politics and Society*, Vol. 49, N°2.
- Perazza, Roxanna y Martín Legarralde (2008)** *Sindicatos docentes y reformas educativas en América Latina: Argentina*, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer.
- Pizzorno, Alessandro (1978)** “Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict”, en Crouch, C. y A. Pizzorno (eds.) *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968*, Vol 2, Nueva York, Holmes and Meier.
- Polanyi, Karl (2001)** *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press.
- Ribeiro, Pedro (2014)** “An Amphibian Party? Organizational Change and Adaptation in the Brazilian Workers’ Party, 1980-2012”, en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 4, N° 1.
- Rivas, Axel (2010)** *Radiografía de la Educación Argentina*, Buenos Aires, CIPPEC.
- Rohlfing, Ingo (2008)** “What You See and What You Get: Pitfalls and Principles of Nested Analysis in Comparative Research”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 41, N° 11.
- Ross, Arthur y Hartman Paul (1960)** *Changing Patterns of Industrial Conflict*, Nueva York, Wiley.
- Runciman, Carim (2019)** “The ‘Double-Edged Sword’ of Institutional Power: COSATU, Neo-liberalisation and the Right to Strike”, *Global Labour Journal*, Vol. 10, N° 2.
- Samuels, David (2004)** “From Socialism to Social Democracy: Party Organization and the Transformation of the Workers’ Party in Brazil”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 7, N° 9.
- Schipani, Andrés (2020)** “The Left and the Labor Movement in Latin America”, Trabajo presentado en Congreso APSA, San Francisco, California.
- Schneider, Ben Ross (2022)** “Teacher Unions, Political Machines, and the Thorny Politics of Education Reform in Latin America”, en *Politics and Society*, Vol. 50, N° 1.
- Schulze–Cleven, Tobias (2017)** “German Labor Relations in International Perspective”, en *German Politics and Society*, Vol. 3, N° 4.
- Seidman, Gay (1994)** *Manufacturing Militance: Workers’ Movements in Brazil and South Africa, 1970-1985*, Berkeley, University of California Press.
- Shenkar, Miriam (2011)** “Labor Conflict on the National Stage”, en *Comparative Educational Review*, Vol. 55, N° 2.

- Shorter, Edward y Charles Tilly (1974)** *Strikes in France, 1830-1968*, Londres, Cambridge University Press.
- Sil, Rudra y Kate Samuelson (2018)** “Anatomy of a Massacre: The Roots of Heightened Labour Militancy in South Africa’s Platinum Belt”, en *Economy and Society*, Vol. 47, N° 3.
- Slater, Joseph (2004)** *Public Workers: Government Employee Unions, the Law, and the State, 1900-1962*, Nueva York, Cornell University Press.
- Standing, Guy (2014)** *The Precariat Charter: From Denizens to Citizens*, Londres, Bloomsbury.
- Swenson, Peter (1991)** “Bringing Capital Back in, or Social Democracy Reconsidered”, en *World Politics*, Vol. 43, N° 4.
- Valletta, Robert (1988)** “The Effect of Public Sector Labor Laws on Labor Market Institutions and Outcomes”, en Freeman, R. y C. Ichniowski (eds.) *When Public Sector Workers Unionize*, Chicago, University of Chicago Press.
- Van Daele, Kurt (2019)** “Interpreting Strike Activity in Western Europe in the Past 20 Years: The Labour Repertoire under Pressure”, en *Transfer European Review of Labour Research*, Vol. 22, N° 3.
- Visser, Jelle (2019)** *ICTWSS Database, version 6.1*, Amsterdam, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, University of Amsterdam.
- Walker, Alexis (2014)** “Labor’s Enduring Divide: The Distinct Path of Public-sector Unions in the United States”, en *Studies in American Political Development*, Vol. 28, N° 2.
- Wright, Erik Olin (1985)** *Classes*, Londres, Verso.
- Wright, Erik Olin (2016)** “Is the Precariat a Class?”, en *Global Labor Journal*, Vol. 7, N° 2.

Resumen

Los sindicatos del sector público se están transformando cada vez más en el actor sindical contemporáneo hegemónico en términos de membresía y militancia, tanto en las economías avanzadas como en las emergentes. No obstante, la economía política carece de un marco teórico unificado para estudiar la movilización de los sindicatos estatales. El estudio de la política del sindicalismo público ha estado marcadamente separado por divisiones regionales (Estados Unidos vs. Europa vs. Sur Global) y disciplinarias (ciencia política norteamericana vs. política comparada /sociología política). En este artículo sostenemos que, aun cuando los trabajadores públicos y los privados pertenecen ambos a las clases subalternas, la política y la movilización del sindicalismo estatal tienen

fundamentos diferentes. En oposición a lo que ocurre en el sector privado, la movilización de los sindicatos públicos está principalmente influenciada por lo que denominamos el “ciclo económico inverso” (el activismo aumenta, antes que decrece, en tiempos económicos difíciles), el cumplimiento legal de los derechos de negociación colectiva (que, en contraste con el sector privado, varía sustancialmente entre los países democráticos y al interior de ellos), y por la posibilidad de un intercambio político entre los líderes sindicales y el gobierno. Los sindicatos docentes en Argentina entre 2006 y 2019 proveen un laboratorio ideal para testear este argumento, a través de una estrategia de métodos mixtos multinivel (nacional y subnacional) que incorpora evaluaciones comparadas y estadísticas.

Palabras clave

sindicalismo público — sindicatos docentes — movilización — economía política — Argentina

Abstract

Public sector unions are increasingly becoming the hegemonic contemporary labor actor in terms of membership and militancy in both advanced and emerging economies. However, political economy lacks a unified theoretical approach to study mobilization by state unions. The analysis of public sector union politics has been largely separated by regional (United States vs. Europe vs. Global South) and disciplinary (American politics vs. comparative politics/political sociology) divides. We contend that though both public and private workers belong to the subaltern classes, public sector union politics and mobilization have different foundations than in the pri-

vate sector. Unlike private unions, state labor mobilization is essentially driven by what we call the “reverse economic cycle” (militancy increases in bad—rather than good—economic times), by the legal enforcement of bargaining rights (which in contrast to the private sector substantially varies across and within democracies), and by the likelihood of a political exchange between labor and the government. Argentine teachers between 2006 and 2019 provide an ideal laboratory to test this argument through a multi-level (i.e., national and subnational), mixed-methods strategy, which includes comparative and statistical assessments.

Keywords

public sector unionism — teachers’ unions — mobilization — political economy —
Argentina