

Reproducido en www.relats.org

LA PRECARIEDAD LABORAL DE LOS MUNICIPALES BONAERENSES

Santiago Duhalde

Publicado en La Nación Trabajadora, 2019

Del total de empleados estatales en el país, los municipales representan un 13%. Son casi 600.000 trabajadores expuestos a las peores condiciones laborales del sector público: sueldos por debajo del salario mínimo, vital y móvil, contratos mensuales, arbitrariedad en los ascensos, las cesantías y las licencias. Esta nota pone el foco en los municipales bonaerenses desde la ley “duhaldista” de 1995, que facultó a los intendentes a decidir las condiciones laborales por decreto, unilateralmente, hasta la ley aprobada en 2014, que estableció la negociación colectiva, el salario mínimo y la reducción del porcentaje de contratados. La implementación de la ley se abre paso poco a poco, pese a la resistencia de los intendentes, la falta de controles del Ministerio de Trabajo provincial y la insuficiencia de recursos.

El sector público en Argentina reagrupa a un número muy significativo de trabajadores. Cerca del 19% del total de empleados del país se desempeña en algún nivel del Estado. Se trata de una cifra que resulta alta en relación con Latinoamérica –donde el promedio es del 12,7%– aunque se encuentra en un nivel medio si se la compara con los países de la OCDE, donde llega hasta un 30% en los casos escandinavos.

Del total de trabajadores estatales en Argentina, la mayoría se concentra en el nivel provincial, que en diciembre de 2016 representaba el 66%. Para entender semejante número debemos tener en cuenta que desde los años 90 las provincias brindan los servicios básicos de salud, educación y seguridad. Le sigue el ámbito nacional con el 21%. Y finalmente está el nivel municipal con un 13%, equivalente a casi 600.000 trabajadores.

Este segmento de empleados municipales posee históricamente las peores condiciones salariales y contractuales del sector público. Los sueldos iniciales no suelen alcanzar el salario mínimo, vital y móvil, y muchas veces se encuentran incluso por debajo de la línea de indigencia. A esto se suma que, en muchos casos, cerca de la mitad del sueldo corresponde a “bonificaciones” (horas extras, funciones, trabajo en equipo, etc.), lo que genera una situación de vulnerabilidad e inestabilidad económica. Además, en la mayoría de los municipios cerca de la mitad de los trabajadores se encuentra en condiciones contractuales precarias, principalmente como contratados mensuales y como destajistas.

El segmento de empleados municipales posee históricamente las peores condiciones salariales y contractuales del sector público. Los sueldos iniciales no suelen alcanzar el salario mínimo, vital y móvil, y muchas veces se encuentran incluso por debajo de la línea de indigencia.

Precarización laboral: situación histórica de los municipales bonaerenses

La provincia de Buenos Aires reúne al 52% del total de trabajadores municipales del país, y aquí los sueldos también son bajos. En octubre del año pasado podíamos encontrar en algunos municipios sueldos básicos iniciales de \$4.700, cuando en ese momento el salario mínimo, vital y móvil era de \$10.700. Por otro lado, en algunos distritos el porcentaje de trabajadores municipales precarizados asciende a casi el 80%.

Si bien históricamente la situación de los municipales bonaerenses no ha sido buena, estas condiciones se agravaron profundamente con la sanción, en 1995, durante la gestión de Eduardo Duhalde, de la Ley 11.757, en el marco del ajuste neoliberal de aquellos años. Hasta entonces, el trabajo de los municipales era regido, en su mayoría, por ordenanzas locales que introducían ciertos derechos básicos para el personal, y en menor medida por un decreto de la última dictadura que incluso disponía más derechos que la ley duhaldista. Esta ley, denominada por los trabajadores como “de la inestabilidad”, estableció, entre otras cosas, una baja salarial y un aumento de la precarización laboral, y consolidó un régimen de trabajo unilateral. A partir de entonces los

intendentes estaban facultados para definir las condiciones laborales por decreto. Por ejemplo: los salarios, los ingresos, los ascensos y las cesantías. Estas últimas, gracias al principio de “disponibilidad”, podían efectuarse sin justificación alguna, e incluso aplicarse a trabajadores de planta permanente.

La ley duhaldista, denominada por los trabajadores como “de la inestabilidad”, estableció, entre otras cosas, una baja salarial y un aumento de la precarización laboral, y consolidó un régimen de trabajo unilateral. A partir de entonces los intendentes estaban facultados para definir las condiciones laborales por decreto.

Proyectos infructuosos

Desde fines de los años 90 se presentaron varios proyectos legislativos para derogar la ley duhaldista y aprobar la creación de instancias paritarias obligatorias en el ámbito municipal, con el objetivo de terminar con el accionar unilateral del Estado empleador. Para entonces, la Administración Pública Nacional ya contaba con una ley de convenciones colectivas, mientras que los empleados de la administración bonaerense conseguirían una norma similar recién en 2006.

Durante años estas iniciativas no pudieron avanzar, principalmente por la oposición de intendentes de distinto signo político y de los legisladores que respondían a ellos. Los intendentes veían estos proyectos como un avasallamiento a la autonomía municipal, o sea, a la potestad de los Departamentos Ejecutivos de organizar y administrar al

personal según sus posibilidades y su conveniencia, sin la imposición de normativas provinciales. Pero los dirigentes sindicales entendían que, en realidad, los jefes comunales no querían dar marcha atrás con la costumbre de decidir unilateralmente. También denunciaban la disciplina que varios intendentes aplicaban a través de la inestabilidad laboral.

Por una ley restitutiva y ampliatoria de derechos

A partir de 2011 las condiciones políticas se volvieron más propicias para avanzar con las reivindicaciones laborales de los municipales bonaerenses, principalmente con la relativa a la negociación colectiva. Con el recambio legislativo y la asunción de sectores del peronismo, se logró consensuar el tratamiento de un nuevo proyecto de ley en la Legislatura provincial. Esto se consiguió, a su vez, con decenas de movilizaciones de trabajadores en toda la provincia.

El proyecto presentado a Diputados en marzo de 2014 proponía derogar la ley duhaldista y restituir y ampliar los derechos de los empleados municipales. Concretamente, se incorporaba la instancia de la negociación colectiva, con el fin de romper con la histórica tendencia estatutaria del ámbito municipal. También se establecía un período de prueba de doce meses, a partir del cual el personal pasaría automáticamente a planta permanente. Y, entre otras cosas, el proyecto instaba a las partes a firmar Convenios Colectivos de Trabajo, y pretendía que se garantizara el salario mínimo, vital y móvil.

El proyecto presentado a Diputados en marzo de 2014 proponía derogar la ley duhaldista y restituir y ampliar los derechos de los empleados municipales. Concretamente, se incorporaba la instancia de la negociación colectiva, con el fin de romper con la histórica tendencia estatutaria del ámbito municipal.

Convencer para avanzar

Con esta serie de reivindicaciones, no fue fácil acordar su tratamiento entre los diferentes bloques de diputados. Para convencer, los sindicatos se reunieron con intendentes de toda la provincia y llevaron a cabo numerosas movilizaciones, mientras que se impulsaron varias reuniones en la Legislatura. Los diputados finalmente convinieron tratarlo en septiembre de 2014.

Justo antes de esa fecha, la Suprema Corte de Justicia de la provincia dictó un fallo que declaró inconstitucional 60 de los 110 artículos de la ley por entonces vigente. Se trataba de una demanda presentada en 1997 por la Municipalidad de San Isidro, donde se denunciaba que la norma violaba la autonomía municipal al inmiscuirse en asuntos locales tales como los requisitos de admisibilidad de personal, el régimen de licencias, etc. Esta declaración judicial, en principio aplicable sólo al caso, fue un fuerte espaldarazo para el nuevo proyecto de ley que venía a proponerse como el sustituto, para toda la provincia, de la vieja norma.

No obstante, quienes elaboraron el proyecto debieron tomar nota del fallo y adecuar la iniciativa, cuidando especialmente las autonomías municipales. De hecho, previo a la media

sanción en Diputados, el proyecto fue retocado, con la participación de varios bloques y de algunos intendentes. Principalmente, se sacó de escena la paritaria provincial que estaba prevista. Los intendentes no querían que un acuerdo a nivel provincial les impusiera en sus distritos cuestiones con las que quizá no estuviesen de acuerdo o no pudieran cumplir. Así, la idea de las paritarias se mantuvo sólo a nivel municipal, y se acordó la creación de un Consejo a nivel provincial que funcionaría como orientador de las políticas locales, pero de carácter no vinculante.

Negociar para avanzar

Así como no fue fácil lograr cierto consenso en la Cámara de Diputados, el acompañamiento en el Senado tampoco sería sencillo.

Cuando la Federación Argentina de Municipios (FAM) – entidad que nuclea a los intendentes– conoció el texto que había obtenido la media sanción, comenzó a presionar en el Senado contra la propuesta. Pedían nuevamente por la autonomía municipal y ponían en duda ciertos derechos que ellos decían no poder garantizar, como el salario mínimo a todos los trabajadores o el tope máximo de personal contratado. Algunos intendentes sostenían que recurrirían a la justicia en caso de que la ley se aprobara.

De cara a este escenario, se abrió el juego a modificaciones con tal de que el proyecto se convirtiera en ley. Así, se introdujeron varios cambios: el gobierno de la provincia auxiliaría a los municipios que no llegasen a garantizar ciertos

derechos, como el salario mínimo; se estableció que los municipios tendrían cinco años para reducir su personal contratado al 20% del total de empleados; a su vez, el aumento en el porcentaje de antigüedad se definiría de manera particular en cada una de las paritarias municipales. Estas modificaciones permitieron lograr un acuerdo con la FAM, y en noviembre de 2014 el proyecto reformado se convirtió en la Ley 14.656.

Cuando la Federación Argentina de Municipios (FAM) – entidad que nuclea a los intendentes– conoció el texto que había obtenido la media sanción, comenzó a presionar en el Senado contra la propuesta. Pedían nuevamente por la autonomía municipal y ponían en duda ciertos derechos que ellos decían no poder garantizar, como el salario mínimo a todos los trabajadores o el tope máximo de personal contratado.

Obstáculos para la implementación de la nueva ley

Si el proceso de sanción de la ley fue tortuoso y tomó más de una década, la implementación está resultando igualmente ardua. Así, a partir de diciembre de 2015, intendentes y legisladores, con el apoyo de la gobernadora María Eugenia Vidal, se alzaron contra las principales garantías que establece la ley. Es que, en muchos casos, las arcas municipales no resisten la implementación de la norma. En los hechos, muchas municipalidades han pasado a ser un refugio para los desempleados y una manera de garantizar un salario (aunque magro) y el acceso a una obra social. Esto ocurre principalmente en el interior de la provincia, donde las industrias han ido desapareciendo y las opciones laborales son muy reducidas. Al mismo tiempo nos encontramos con una cultura política de décadas que naturaliza el manejo

unilateral de los asuntos laborales municipales, y que muchas veces conduce a los intendentes a negarse a negociar las condiciones de trabajo con los sindicatos.

En este marco, a fines de 2015 algunos bloques de la Legislatura provincial acordaron con la flamante gobernadora suspender la nueva ley por un año. Advertidos de este intento y de la fuerte oposición de los intendentes, los sindicatos pudieron negociar una reducción de la suspensión. Los intendentes dispondrían de seis meses para negociar, según la ley, un convenio colectivo con sus trabajadores.

En los hechos, muchas municipalidades han pasado a ser un refugio para los desempleados y una manera de garantizar un salario (aunque magro) y el acceso a una obra social. Esto ocurre principalmente en el interior de la provincia, donde las industrias han ido desapareciendo y las opciones laborales son muy reducidas.

A paso lento

En 2016, algunos intendentes empezaron a maniobrar para eludir la nueva ley, sancionando ordenanzas regulatorias de carácter estatutario. Por esta vía se buscaba evitar tanto la negociación colectiva como la entrada en vigencia del resto de los derechos que garantiza la ley. Esa oposición se reflejaba en la escasa cantidad de convenios colectivos firmados a nivel municipal. En julio de 2016, mes de vencimiento del nuevo plazo para la plena entrada en vigencia de la ley, sólo 22 de los 135 municipios bonaerenses habían suscrito un convenio. De hecho, varios intendentes – amparándose en la autonomía municipal consagrada en la

constitución provincial– continúan interpretando la nueva norma como voluntaria, a la cual el municipio puede o no adherir. Frente a esto, los sindicatos realizaron denuncias penales contra los intendentes y los concejales que impulsaron estas iniciativas.

En julio de 2016, la gobernadora publicó un decreto, reglamentario de la ley, que nuevamente suspendía –esta vez por tres meses– la entrada en vigor de la norma. Pero la Suprema Corte bonaerense lo declaró inconstitucional. Este posicionamiento de la justicia llevó lentamente a que varios municipios comenzaran a firmar convenios colectivos con sus trabajadores. De hecho, para diciembre del año pasado ya eran 57 los distritos que habían suscrito un convenio. No obstante, este número dista mucho de lo que pretenden las organizaciones gremiales, que reiteradamente han cuestionado la falta de control del Ministerio de Trabajo provincial frente al incumplimiento de los Departamentos Ejecutivos.

Por otro lado, a fines del año pasado un grupo de intendentes del conurbano pasó de la resistencia a la ofensiva, con un proyecto propio. A través del senador provincial Gustavo Soos, que responde al intendente de Merlo, se presentó en la Cámara alta un proyecto de reforma de la nueva ley, que pretende brindar a los intendentes mayor capacidad de maniobra, principalmente al momento de nombrar nuevo personal y de sentar a los sindicatos a negociar.

Varios intendentes –amparándose en la autonomía municipal consagrada en la constitución provincial– continúan

interpretando la nueva norma como voluntaria, a la cual el municipio puede o no adherir. Frente a esto, los sindicatos realizaron denuncias penales contra los intendentes y los concejales que impulsaron estas iniciativas.

La situación actual

Así las cosas, hoy la situación es heterogénea. Por un lado, sólo el 43% de los municipios bonaerenses ha firmado un convenio colectivo de trabajo (incluso hay varios que firmaron pero no lo están implementando). Por otro lado, a pesar de los obstáculos a la aplicación de la ley, en varios distritos se han materializado los derechos de los empleados y, así, se han mejorado tanto sus condiciones contractuales (a partir del pase a planta), como sus ingresos (a través del salario mínimo) y sus regímenes de licencias.

La ley está, y ahora la negociación entre las partes resulta vital para extender su implementación y avanzar definitivamente en los derechos de los trabajadores municipales.