

Beneficios profesionales y demandas organizacionales en la relación Estado-sindicatos del sector público¹

Professional benefits and organizational demands in the State-public sector unions relation

Santiago Duhalde

Santiago Duhalde es investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, en la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina.
E-mail: ds@der.unicen.edu.ar

resumen

En este artículo indagamos en torno a la relación entre el Estado como empleador y las entidades gremiales del sector público. Entendemos que este vínculo tiene ciertas particularidades en comparación con la relación sindicato-patrón en el ámbito privado. En el sector público se combinan persistentemente los intereses propiamente laborales (ligados al rol del Estado en tanto empleador) con los intereses políticos (asociados al papel del Estado en tanto poder público), y a esto se suma una convivencia permanente entre gremialistas y funcionarios en las reparticiones públicas y la posibilidad de una efectiva competencia sindical en el sector, lo que genera una dinámica específica entre los actores involucrados. Partiendo de algunos conceptos clave como el de “intercambio político” y el de “recursos de poder”, llevamos a cabo el análisis de un caso de sindicalismo de sector público en el cual este vínculo particular –que se desarrolla a partir del juego de estrategias y negociaciones entre los actores– es examinado en profundidad. Finalmente nos permitimos una serie de reflexiones generales de índole teórica para intentar comprender las acciones y decisiones tomadas por los sindicatos de este sector y por el Estado-empleador.

palabras clave

sindicatos del sector público / Estado-empleador / intercambio político / recursos de poder / competencia sindical

summary

In this article we investigate about the relation between the State as employer and the public sector unions. We understand that this tie has certain peculiarities compared to the boss-union relation in the private sector. In the state sector there are combined persistently the properly labor interests (related to the role of the State as employer) with the political interests (associated with the position of the State as public power), and this is compounded by a permanent coexistence between trade unionists and officials in the public agencies and by the possibility of effective union competition in the sector, which generates a specific dynamic among the actors involved. Starting from some key concepts such as “political exchange” and “power resources”, we carry out the analysis of a case of public sector unionism where this link –which is developed from the strategy and negotiation game between the actors– is examined in depth. Finally, we allow ourselves a series of general reflections of a theoretical nature to try to understand the actions and decisions taken by the unions in this sector and by the State as employer.

keywords

public sector unions / State as employer / political exchange / power resources / union competition

I. Introducción

La relación entre sindicalismo y política tiene décadas de estudio en Argentina, tanto desde la historiografía como desde la ciencia política y la sociología. En este marco ha sido particularmente trabajada la relación entre Poder Ejecutivo y entidades gremiales. Sin embargo, la mayoría de estas investigaciones se han enfocado en el sindicalismo desarrollado en el sector privado y en relación con las confederaciones y grandes sindicatos nacionales. En este sentido, el gobierno aparece en estos análisis como un tercer actor, ya sea como mediador en un modelo corporativista de resolución cupular de los conflictos del trabajo (Doyon, 2006; Torre, 2004; Di Tella, 2003; Murillo, 1997; Bunel, 1992; Etchemendy, 2001; entre otros), ya sea como poder estatal interpelado directamente por las bases para canalizar sus demandas laborales o para confrontar políticamente (James, 1981; Schneider, 2005; Löbbe, 2006; Pozzi, 2008; Varela, 2015; entre otros). Así, los estudios sindicales en este país han desarrollado relativamente pocas indagaciones sobre el vínculo entre sindicatos y política en el sector público (Diana Menéndez, 2007 y 2009; Armelino, 2015a y 2015b).

La relación gobierno-sindicatos en el sector público supone un vínculo en algunos puntos significativamente diferente del que encontramos en el sector privado (Ferner, 1994). Para señalar sólo algunas características, podemos decir que el doble papel del Estado como patrón y poder público hace de éste un empleador particular. Se encuentra a menudo en tensión entre su papel como empleador y su papel como poder representante de la ciudadanía. Otra particularidad es la proximidad física que suele haber entre los trabajadores del Estado y los funcionarios políticos y, de este modo, el acceso cotidiano de este personal y sus representantes a la esfera del poder público, lo que en los hechos permite la inserción del sindicato como un actor más de la política estatal y el desarrollo de negociaciones informales. También debemos señalar el hecho de que en el sector público argentino es posible el desarrollo de competencia sindical. Concretamente nos referimos a la posibilidad de que más de una entidad gremial represente a los trabajadores de una misma actividad, lo que no ocurre en el ámbito privado como consecuencia del modelo imperante de unicidad sindical. Esta particularidad, como veremos, parece conducir a las entidades gremiales a realizar determinadas demandas al Estado-empleador con el objetivo de apartar a los sindicatos rivales y convertirse en la organización más representativa del sector.

Teniendo en cuenta estas particularidades, es habitual en el sector estatal el desarrollo continuo de “intercambios políticos” (Pizzorno, 1991) entre funcionarios y sindicalistas, más allá de los intercambios estrictamente laborales. Este vínculo político asentado en una relación laboral puede asumir diversas características. El concepto desarrollado por Korpi (1983) de “recursos de poder” permite analizar, y ayuda a explicar, el desarrollo concreto de las interacciones que se establecen entre sindicatos y funcionarios estatales. Las estrategias de estos actores condicionan y son condicionadas por los recursos de poder propios y ajenos, y por las características contextuales del intercambio.

En este marco, lo que nos motiva entonces es indagar en el juego de intereses confluyentes y contradictorios que tiene lugar en la relación gobierno-sindicatos del sector público, y en sus consecuencias en las acciones sindicales y en el desarrollo de estrategias del Estado-empleador. Con este propósito, y apoyados en el enfoque político de Ross (1948), distinguiremos entre intereses profesionales e intereses organizacionales de los sindicatos, y analizaremos cómo ambos intervienen en el modo en que se desarrolla el vínculo entre estos actores.

Para indagar en torno a estas cuestiones, en este artículo analizamos las características de la relación entre el Poder Ejecutivo de la ciudad de Azul y los sindicatos municipales de esta localidad. Se trata de una población de 60.000 habitantes del centro de la provincia de Buenos Aires, que nos permite, por su dimensión, llevar a cabo una investigación profunda y contemplar así los principales factores que se ponen en juego en este tipo de vinculaciones.

Con el fin de examinar esta relación, efectuamos un análisis de los recursos de poder de los actores en cuestión –tanto de los sindicatos como del Departamento Ejecutivo– y del contexto político, social y económico en el período 2011-2013. La selección de este período obedece a que en 2011 se produjo una reorganización del mapa sindical municipal que reposicionó a las organizaciones gremiales con respecto al gobierno, lo que dio lugar a una serie de estrategias de relacionamiento que evolucionaron rápidamente hasta fines de 2013. Este ciclo vivaz, por lo tanto, nos permite observar en un corto período toda la dinámica que va desde una etapa de formación de alianzas hasta su crisis y reconfiguración.

Como elección metodológica para indagar en torno a estas cuestiones –y partiendo de un entramado conceptual general– optamos por el análisis de un caso específico, sumado a una labor de reflexión teórica. En cuanto a las fuentes de información del caso, recolectamos distintos tipos de datos utilizando diferentes técnicas. En primer lugar, llevamos a cabo entrevistas en profundidad a informantes clave de la realidad política y sindical de Azul. También llevamos a cabo una búsqueda exhaustiva, selección y análisis de material periodístico, junto a documentación oficial y sindical, lo que resultó ser la fuente de datos más importante en este trabajo. Por otro lado, hemos realizado entrevistas estructuradas y semiestructuradas a trabajadores y exfuncionarios, y a dirigentes y exdirigentes gremiales. El motivo principal de estas entrevistas no fue acercarnos a sus representaciones sobre estas cuestiones, sino obtener datos puntuales que permitieran saldar ciertas lagunas en el conocimiento empírico. Finalmente realizamos observación no participante en locales gremiales y en algunas reparticiones del Estado municipal con el fin de obtener algunas impresiones sobre la dinámica concreta de relacionamiento laboral y sindical. Esto último nos permitió, principalmente, establecer y redefinir algunas de las preguntas que nos hicimos durante la investigación.

II. El intercambio político

El concepto de “intercambio político” fue ideado por Pizzorno (1991) para pensar las estrategias de los grandes sindicatos nacionales europeos durante los años 1970. Sin embargo, su desarrollo corresponde a numerosos autores que han exten-

dido su potencial heurístico en múltiples direcciones. Nosotros creemos, junto con Diana Menéndez (2007), que su utilización es particularmente provechosa para pensar la relación Estado-sindicatos en el sector público.

Este concepto ha sido leído como cercano a las perspectivas económicas neoclásicas y criticado al entenderlo como sinónimo de intercambio económico entre bienes equivalentes en un mercado político ideal. Sin embargo, Baldwin (1990) ha dejado en claro que la idea de intercambio político no hace alusión a un intercambio de equivalentes en el sentido del mercado capitalista de libre competencia, sino más bien a una suerte de trueque o permuta donde lo que se da y lo que se otorga depende del poder (desigual) de cada uno de los actores involucrados y de un juego estratégico. Fundamentalmente, la racionalidad que allí se pone en juego no es económica sino política (Marques-Pereira, 1999).

Como afirma Pizzorno (1991), el ámbito de las relaciones laborales habilita distintos tipos de intercambio, que se diferencian por los actores que intervienen y por los intereses en juego. En primer lugar podemos hablar del intercambio contractual individual que se da entre el empleado y el empleador. También encontramos intercambios colectivos anclados mayormente en la figura de la negociación colectiva, esta vez entre el sindicato y el representante patronal. Finalmente, frente a las perspectivas economicistas (Alba, 1992), Pizzorno nos propone una lectura política de las relaciones laborales a través del concepto de “intercambio político”, que supone esta vez una relación de compensación entre el sindicato y el Estado. Estos tres tipos de intercambio conviven, aunque con diferente protagonismo según los momentos y los sectores de actividad.

En el caso del intercambio individual lo que se negocia es esfuerzo (trabajo) por beneficio (remuneración), y la consecuencia de un conflicto a este nivel puede conducir tanto a la renuncia a trabajar por parte del empleado (si es que puede) como al despido por parte del empleador. En cuanto a la negociación colectiva, lo que se intercambia es continuidad de la producción por condiciones previsible de trabajo, y aquí la consecuencia de una ruptura es tanto el paro de actividades económicas como el desplazamiento del sindicato de la cogestión de las relaciones laborales. Finalmente, en cuanto al intercambio político, el acuerdo supone acompañar al gobierno y propender al consenso social a cambio de beneficios. La ruptura de este compromiso supondría, por un lado, la amenaza de desorden y malestar social por acción sindical (a través de, por ejemplo, la no prestación de servicios públicos básicos) y, por otro lado, la pérdida de beneficios para los sindicatos.

En el caso particular de las relaciones laborales en el sector público, la negociación colectiva tiende, la mayoría de las veces, a confundirse con el intercambio político, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito privado en el que esta separación es más clara y el salto entre una y otra resulta más evidente. Las empresas públicas se encontrarían en una situación intermedia (Ferner, 1990; Pérez de Guzmán, 2012). Estas dificultades para separar ambos tipos de negociaciones en el sector estatal viene dada principalmente por el doble carácter del Estado, en tanto empleador y poder público. Así, las demandas y los conflictos laborales dirigidos al Estado

como empleador repercuten inevitablemente en el Estado como poder público. Los problemas en la prestación de servicios sociales que puede generar un paro en la administración tienen consecuencias directas en el gobierno y pueden producir un daño político (Diana Menéndez, 2007).

A su vez, además de esta característica estructural de la relación laboral en el sector público, nos encontramos con otro elemento que alimenta la recurrencia al intercambio político. Nos referimos a la proximidad física que de hecho suele existir entre los representantes sindicales y los funcionarios políticos dada su convivencia en las mismas dependencias del Estado. Esto posiciona a estas entidades gremiales en un lugar privilegiado de acceso al poder público, y predispone a los actores a negociaciones informales y secretas. Es necesario remarcar que esta posibilidad de relación permanente e informal con el poder público no se observa en el ámbito de la producción privada.²

En Argentina se suma a esta serie de particularidades el hecho de que en el ámbito público, y no así en el privado, existe (o es susceptible de que exista) competencia sindical en igualdad de condiciones formales.³ Nos referimos a la coexistencia de distintas organizaciones sindicales, representantes de los mismos trabajadores, con las mismas prerrogativas emanadas por la ley.⁴ Esta competencia genera una dinámica sindical particular ya que –y esta es nuestra hipótesis– con el fin de fortalecerse frente a las entidades rivales, los sindicatos procuran obtener más poder organizacional, demandándolo a uno de los principales tenedores de recursos políticos: el Estado. De este modo, en el sector público las demandas sindicales al Estado-empleador se incrementan como forma de desplazar a los competidores en busca del monopolio de la representación.

A su vez, obtener poder propio y distinguirse del resto de las entidades gremiales posiciona al sindicato como el actor capaz de asegurar mayormente el consenso (o el desorden) social, ubicándose así como la principal organización con la que intercambiar políticamente, lo que al mismo tiempo le permite consolidar su poder. A este tipo de demanda, que tiene que ver con la obtención de recursos para el sindicato, la denominamos “demanda organizacional”, y difiere de la demanda relativa a reivindicaciones estrictamente profesionales.

III. Demandas profesionales y organizacionales

Arthur Ross, uno de los fundadores de la perspectiva política para el estudio académico del sindicalismo, ya diferenciaba entre “disposiciones orientadas a los trabajadores” y “disposiciones orientadas al sindicato” en el marco de los convenios colectivos (Ross, 1948). Más adelante, y sin pensar específicamente al Estado como empleador, Pizzorno señalaba:

El Estado tiene una serie de recursos para ofrecer a los sindicatos. Esencialmente: medidas legislativas y administrativas referidas de alguna manera al bienestar de los trabajadores (desde la previsión y seguridad social hasta las definiciones de salarios mínimos o los programas edilicios populares, etc.) [...] y “reconocimientos” de tipo individual y colectivo a quienes pertenecen

a los sindicatos, y en particular a sus dirigentes (puede admitirlos en ciertas funciones de poder real o formal; puede acrecentar su prestigio haciéndolos participar directa o indirectamente en la formación de las decisiones políticas, dialogando con ellos, teniendo en cuenta las opiniones que expresen; puede delegarles el control de instituciones de previsión o similares, que comportan un notable aunque circunscrito poder financiero y organizativo, etcétera) (Pizzorno, 1973: 85).

En este sentido, hablaremos de “beneficios profesionales” para aludir a las reivindicaciones ligadas estrictamente al trabajo y, particularmente, al trabajo en determinado espacio laboral. Nos referimos no sólo a salarios y formas de contratación en general, sino también a condiciones de higiene y medioambiente, trato con las autoridades, existencia y calidad de insumos, carga laboral, etc. Este tipo de beneficios suele estar ligado a lo que Pizzorno denomina “los objetivos a corto plazo” de los sindicatos (Pizzorno, 1991), a aquellos intereses inmediatos de los trabajadores.

Por otro lado, nos referiremos a “beneficios organizacionales” para dar cuenta de las recompensas que el sindicato obtiene del Estado y que, en términos generales, permiten fortalecer la organización de cara a las demás entidades gremiales y a actores políticos y sociales. Aquí hacemos alusión a aportes económicos a través de diferentes conceptos (como, por ejemplo, subsidios para capacitaciones y formación gremial), a la adjudicación del control de obras sociales, a la habilitación de mutuales y de códigos de descuento, como también a la incorporación de sindicalistas en listas electorales, a la cogestión del personal empleado, a la mejora en las condiciones laborales de los representantes sindicales (con respecto a horas de trabajo, funciones, remuneración, etc.), a la ubicación del sindicato como interlocutor válido y como principal representante de los trabajadores, etc. Estos beneficios organizacionales forman parte de “los objetivos a largo plazo” de los sindicatos y son los que sirven de plataforma para el logro de los beneficios estrictamente profesionales (Pizzorno, 1991). Como dice el sociólogo italiano, “el poder significa, o debe significar, capacidad para obtener beneficios en el futuro” (Pizzorno, 1991: 390).

Ambos tipos de beneficios –y sus demandas correspondientes– conviven permanentemente, aunque los beneficios profesionales se encuentran más vinculados a las bases y los organizacionales más ligados a la entidad gremial. Sin embargo, es sólo potestad del sindicato distinguir (y, en momentos, priorizar estratégicamente) unos u otros, dependiendo de sus propios recursos de poder, de los recursos de los demás actores y del contexto económico, social y político del intercambio. En este sentido el sindicato, como afirma Pizzorno (1991), posee en los hechos una gran autonomía con respecto a sus afiliados para fijar su propia estrategia como agente de mediación entre las bases y el empleador, no sin riesgos ligados a una “crisis de representación” (Regini, 1991).

IV. Los recursos de poder

La teoría de los recursos de poder (TRP) se relaciona coherentemente con el concepto de intercambio político, principalmente por su definición de poder. Esta teoría nace para pensar la acción política de la clase obrera en el marco del Estado de Bienestar europeo, y procura hacer foco no en el análisis del ejercicio de poder llevado a cabo por los sindicatos y partidos socialdemócratas –como lo venía haciendo el enfoque conductista y marxista– (Sola Espinosa, 2009), sino en el examen de los recursos que brindan capacidades de acción. Se trata de una teoría de la tenencia de poder más que de su ejercicio. Así, al detenerse en la capacidad de acción y en su virtual puesta en práctica, la TRP logra una explicación convincente de las concertaciones de clase que, sin recurrir al conflicto directo (entendido como sumamente costoso), tienen lugar en el marco del Estado benefactor (Sola Espinosa, 2009).

Pizzorno, por otra parte, elabora la idea de intercambio político también para dar cuenta de estas políticas de concertación en Europa, priorizando, como vimos, la idea de “amenaza” sindical al orden social como clave para el desarrollo de este tipo de intercambio. Esta amenaza es posible por el poder del que efectivamente disponen las organizaciones gremiales y que puede potencialmente ser puesto en práctica. Es por lo tanto la posibilidad de acción, y no necesariamente la acción en sí misma, lo que habilita la negociación. Como señalamos, para este autor el poder es *capacidad* para obtener beneficios futuros. La mirada puesta principalmente en las capacidades habilita un entrelazamiento entre ambos enfoques.

Walter Korpi, uno de los principales referentes de la TRP, define a los recursos de poder como los “atributos que proporcionan a los actores *la capacidad* de sancionar o premiar a otros actores”⁵ (Korpi, 1983: 23, citado en Sola Espinosa, 2009: 5). Este autor, en su análisis de la clase obrera, diferencia recursos políticos (alianzas con partidos políticos y gobierno) de recursos industriales (cantidad de afiliados y capacidad de movilización). Sin embargo, podemos decir que “hay recursos de muy distinto tipo, que varían a lo largo de diferentes dimensiones (alcance, ámbito, centralidad, facilidad para ser concentrados o convertidos en otros recursos, coste de uso y movilización, etc.), de modo que podría hacerse un inventario infinito de recursos de poder” (Sola Espinosa, 2009: 5).

En su análisis del sindicalismo argentino en la década de 1990, la politóloga Victoria Murillo (1997) suma a los recursos trabajados por Korpi lo que, retomando a Moe (1980), denomina “recursos organizativos” de los sindicatos. Con esto hace referencia a “estructura, patrones de liderazgo, finanzas y su capacidad de proveer ‘incentivos selectivos’” (Murillo, 1997: 421).

Si bien sostenemos que este aporte es sustancial dada la importancia de la dimensión organizativa para entender la acción sindical (Duhalde, 2016), creemos que en esta definición se confunde la idea de organización entendida como sinónimo de sindicato (los recursos de la organización sindical) con la idea de organización como unidad o cohesión (los recursos que garantizan unidad interna). De hecho, la estructura y el patrón de liderazgo sí pueden ser pensados como indicadores de organización en términos de unidad interna, pero las finanzas tendrían que ver con otro tipo de recursos –que podríamos denominar económico-financieros–, ya

que su alcance es muy amplio y su incidencia es indirecta en términos de unidad interna. Finalmente, la capacidad de proveer “incentivos selectivos” es más bien resultado de la disposición de otros recursos de poder y no uno de los elementos que hacen a los recursos organizativos.

Así, acordamos con Senén González y Haidar cuando definen a los recursos organizativos como “aquellos que permiten fortalecer la estructura interna de los sindicatos” (Senén González y Haidar, 2014: 112). Sin embargo, y para evitar la común confusión con la idea de organización como sinónimo de sindicato, denominaremos a estos recursos como “recursos asociativos”, retomando el término desarrollado por Wright (2000) y Silver (2005). A su vez, a los recursos asociativos les sumaremos los ya contemplados por los autores mencionados, aunque en algunos casos con modificaciones en su definición que se derivan de nuestra preocupación específica por el análisis del sindicalismo de sector público.

Así, entenderemos por recursos políticos a aquellos que “permiten influir en los gobiernos y en los partidos políticos. Los principales indicadores de estos recursos son la participación sindical en mesas políticas, espacios de diálogo social y estructuras partidarias” (Senén González y Haidar, 2014: 111). También nos referiremos a recursos económico-financieros (no industriales), donde hacemos referencia no al mercado de trabajo ni al proceso productivo, sino a la capacidad sindical de afrontar gastos de administración y de representación. Algunos indicadores de estos recursos son la cantidad de afiliados, la obtención de subsidios, los ingresos derivados de la prestación de servicios, etc. Finalmente, y por otro lado, incluiremos los recursos movilizatorios, que tienen que ver con la capacidad del sindicato para movilizar a afiliados y personal en general. Sus indicadores principales son la cantidad de trabajadores en las acciones desarrolladas y su grado de dinamismo.

V. Una relación Estado-Sindicatos del sector público

Como señalamos en la introducción, y partiendo del marco analítico presentado, ahora examinaremos lo sucedido en torno a la relación gobierno-sindicatos del sector público en la ciudad de Azul entre 2011 y 2013. Mostraremos la dinámica alcanzada entre los tres sindicatos con representación municipal y el gobierno de turno, sus recursos de poder y el contexto político, económico y social en el que tuvo lugar esta relación. Finalmente trataremos de explicar el desarrollo que tomó este vínculo en esos años: desde una alianza estratégica del Ejecutivo con una de las entidades gremiales, a una separación conflictiva entre el jefe comunal y el conjunto de los sindicatos, para retornar nuevamente –aunque en otro contexto– a la alianza originaria.

V.1. Primera etapa: de la alianza estratégica a la pérdida de poder gubernamental

V.1.1. Una crisis de recursos de poder: el STMA antes de 2011

Tres son los sindicatos que representan a los trabajadores municipales en Azul. Dos de ellos son estrictamente locales, a los que se suma, de manera minoritaria,

la Seccional Azul de la Asociación Trabajadores del Estado (ATE). La entidad más antigua en representar a municipales azuleños es el Sindicato de Trabajadores Municipales de Azul (STMA), constituida en 1946. El STMA fue hasta el año 2003 el único sindicato que representaba a personal municipal en la ciudad.

Pero esta situación cambió a raíz de que en 2001 y 2002 su secretario general, Omar Varela, se encontró envuelto en una serie de denuncias de estafas contra sus afiliados, lo que ocasionó la oportunidad para que un grupo de adherentes y cuadros medios del sindicato se separaran y constituyeran en 2003, con el apoyo del tres veces intendente radical Omar Duclós (1999-2011), un sindicato municipal paralelo, el Sindicato de Obreros y Empleados Municipales del Partido de Azul (SOEMPA).⁶ El escenario de denuncias, la publicidad de las mismas y el repudio social al secretario general del STMA, habilitaron al ex intendente a relegar al viejo sindicato como interlocutor válido y sustituirlo por la nueva organización.

Esta situación ocasionó un cambio significativo a nivel de las relaciones entre las entidades sindicales y el Ejecutivo. El STMA, que en 2002 contaba con 560 afiliados, pasó a aproximadamente 50 en 2005 –producto principalmente de las desafiliaciones– mientras que el SOEMPA llegó ese año a 550 adherentes, lo que muestra que en poco tiempo se transformó en el sindicato mayoritario, principalmente como consecuencia del pase de afiliados y el acercamiento de nuevos cotizantes.⁷ La relación entre la gestión de Duclós y el SOEMPA fue muy fructífera para este último, en términos de intercambio político. En este sentido, logró el compromiso del intendente de cesión de un predio para la creación de un centro recreativo del sindicato; a pedido de esta entidad gremial se concretó la creación de una mesa paritaria para la discusión salarial⁸; se logró un diálogo habitual con el intendente (mientras que éste decidía no atender al STMA); y, según algunos empleados municipales entrevistados, se favoreció la promoción categorial de los afiliados al SOEMPA por sobre los del STMA, entre otros puntos.

En este contexto el STMA se encontró sumido en una crisis de recursos de poder. En cuanto a los recursos políticos, había perdido su alianza histórica con los gobiernos de turno, sumado a que su relación con los partidos políticos nunca fue orgánica.⁹ En cuanto a los recursos económicos, destacaba una grave dificultad financiera. Los embargos a los que llevó la falta de pago de los créditos obtenidos por sus afiliados para el sindicato y los obtenidos por el sindicato mismo hicieron que se perdiera incluso su histórica sede gremial. A su vez, la baja significativa en la afiliación hizo que sus ingresos también disminuyeran. La mutual dejó de existir. En cuanto a los recursos asociativos, éstos también se vieron afectados por la salida de un número importante de cuadros medios y afiliados que conformaron el sindicato rival.

V.1.2. Una alianza estratégica

Sin embargo, este panorama –desfavorable para el STMA– comenzó a cambiar en 2011. En diciembre José Inza del Frente para la Victoria (FpV) asume la intendencia de la ciudad de Azul. En octubre había ganado las elecciones al obtener casi el 48% de los votos.¹⁰

El flamante gobierno contaba con un poder significativo. En cuanto a apoyos políticos, tenía el respaldo de Cristina Kirchner y de Daniel Scioli; de todo el peronismo azuleño (del Partido Justicialista local, de los concejales peronistas, de La Cámpora-Azul, del Movimiento 26 de Julio, de la Corriente Peronista Descamisados, etc.); de buena parte de la ciudadanía, que tenía intenciones de renovar el gobierno despu es de doce años de administración radical; y de uno de los tres sindicatos municipales de la ciudad, el STMA, que pese a la crisis que aún entonces atravesaba comenzaba lentamente a recuperarse, aumentando de a poco el número de afiliados, pero sin ser todavía mayoritario.

El contexto de la campaña electoral en 2011 fue la oportunidad del STMA para intentar salir definitivamente del letargo en el que había caído. El FpV le había propuesto una alianza de gobernabilidad, teniendo en cuenta que el otro sindicato permanecía asociado a Ducl os y a su delfín político. Varela se posicionaba así como un aliado estratégico del candidato peronista. La intención era desplazar al SOEMPA del lugar de privilegio en el que lo había posicionado el intendente anterior, y reemplazarlo como interlocutor v alido del jefe comunal. Se selló así un pacto entre, en ese entonces, un flamante gobierno con amplio respaldo, y un sindicato golpeado pero con posibilidades de reconfigurarse.

Como señalamos, en ese entonces los recursos económicos del sindicato eran escasos. En cuanto a los recursos políticos, éstos recién comenzaban a reestablecerse, y desde fines de los años 2000 podía contar con un apoyo fuerte de la nueva Federación de Sindicatos Municipales Bonaerenses (FeSiMuBo).¹¹

No obstante, el principal recurso de poder con el que contaba el STMA en ese momento era su recurso asociativo, entendiendo por esto su fuerte cohesión interna, conseguida principalmente a partir del liderazgo de su secretario general. La cohesión interna había podido reconstruirse a los pocos años de la crisis del sindicato, a pesar de que entonces contaban con pocos afiliados. El carácter centralista y verticalista del STMA, con la figura de Omar Varela a la cabeza, era entonces el capital más importante de esta entidad gremial a la hora del intercambio con el Departamento Ejecutivo. Este recurso permite en principio actuar con coherencia y eficacia, tanto en las negociaciones como en el desarrollo de las acciones directas encaradas por el sindicato (Duhalde, 2016).

V.1.3. Nuevo escenario político y conflicto sindical

En este escenario de cambio de gobierno, de reposicionamiento de actores y recursos de poder, el conflicto no tard  en llegar, algo que el nuevo Ejecutivo quería evitar. A menos de un mes de asumido el flamante intendente, y en el marco de negociaciones paritarias, el SOEMPA declaró una huelga por tiempo indeterminado con acampe permanente frente al palacio municipal, en demanda de un aumento salarial del 30% y denunciando violencia laboral en áreas del municipio. Además de una justificada demanda profesional –ya que a comienzos de 2012 la mayoría del personal cobraba 1.700 pesos netos mensuales (394 dólares)¹²–, se trataba de una presión política al jefe comunal para intentar ingresar al intercambio político que le era vedado. En ese entonces, este joven sindicato había perdido su principal

recurso político, que tenía que ver con su alianza con el gobierno, y recurría así a la movilización como el recurso más directo para intentar forzar un lugar en el nuevo entramado de gobierno.

El intendente Inza no cedió a la presión y a nivel sindical mantuvo su alianza exclusiva con el STMA, que en las negociaciones salariales de enero demandó una suma fija de \$500 (116 dólares) y expresó que “hay que darle tiempo” al nuevo gobierno.¹³ La decisión del Ejecutivo condujo a que la disputa se prolongara, con un consecuente desgaste de ambos contendientes.

La relación entre el SOEMPA y el Departamento Ejecutivo no mejoró con el tiempo, y fue balanceándose entre, por un lado, denuncias a funcionarios y demandas de aumento salarial y, por otro, pequeños acuerdos por condiciones de trabajo (indumentaria para el personal, nuevas maquinarias, etc.). La recurrencia a medidas de acción directa con posterioridad a este conflicto no tendrá la fuerza suficiente para lograr el efecto político buscado. Aquel acuerdo entre Duclós y el SOEMPA relativo a la cesión de tierras para un centro recreativo fue congelado por la gestión Inza, por lo que nunca llegó a firmarse el convenio. En este primer proceso conflictivo el STMA logró no exponerse, aprovechó para dar facilidades al gobierno y asegurarse un crédito a su favor.

A fines de 2012, y nuevamente en el marco de negociaciones paritarias, tuvo lugar un conflicto laboral aún mayor. El Intendente convocó al Consejo del Salario para discutir la pauta salarial de 2013. Sin embargo, la concreción de la reunión se postergó repetidas veces. Esta dilación del Ejecutivo hizo crecer el malestar sindical. A su vez –por sobre las representaciones gremiales– se gestó una organización autoconvocada de trabajadores del hospital municipal, que pedía por aumento salarial, por ascensos y recategorizaciones. Según cuentan dos de los empleados del nosocomio involucrados, a los pocos días ya sumaban cerca de 60 trabajadores, y llegaron a ser más de 100 de un total de cerca de 400 empleados en dicho hospital.¹⁴

En ese contexto, los autoconvocados decidieron en asamblea llevar a cabo un paro de actividades a partir del 11 de diciembre, que con algunos impases se extendió hasta la finalización del conflicto el 2 de enero de 2013, luego de haber tomado el palacio municipal por más de diez horas en búsqueda de una respuesta del Ejecutivo. En el transcurso de esos veintidós días de conflicto fueron varias las movilizaciones a la municipalidad, y en ese contexto de acciones directas los trabajadores decidieron convocar a todos los sindicatos del sector para darle un marco legal a la lucha. Sólo ATE y el STMA decidieron representarlos.¹⁵ Aunque –según afirma la máxima dirigente de ATE– en aquel momento el secretario general del STMA “fue obligado por las bases a salir”.¹⁶ Finalmente se firmó el acuerdo definitivo entre ATE, el STMA y el Ejecutivo.¹⁷ El SOEMPA se había retirado de la negociación y comunicó formalmente el rechazo al aumento acordado.¹⁸

En conclusión, el acuerdo salarial fue similar al obtenido en los municipios vecinos. En términos políticos, la contienda dejó como ganadores a los sindicatos firmantes y a los trabajadores del hospital, mientras que los más afectados fueron el Ejecutivo comunal y el SOEMPA.

V.1.4. El gobierno y su pérdida de poder

El gobierno de Inza, que generó esperanzas en sectores de la población que aguardaban el tan ansiado desembarco del kirchnerismo en la ciudad, comenzó a ser criticado al poco tiempo de asumir, y no sólo por la oposición.

Incluso días antes de su asunción, y al dar a conocer su equipo de gobierno, Inza fue duramente interpelado por sectores del peronismo azuleño, acusado de incluir entre sus funcionarios a personas ajenas al “movimiento”, e incluso opuestas a su ideología política¹⁹. Asimismo, un rápido aumento de personal municipal por parte del nuevo gobierno ocasionó fuertes críticas, principalmente de los partidos opositores y de los principales contribuyentes.²⁰ A esta situación se sumaron las denuncias públicas de intimidaciones y aprietes presuntamente llevados a cabo por nuevos funcionarios a antiguos trabajadores municipales.²¹

Por otro lado, en febrero de 2012 apareció la primera rispidez entre el Ejecutivo y los concejales del FpV (mayoría en el Concejo Deliberante) en el marco de las negociaciones y conflictos paritarios.²² Unos meses después esta situación de tensión entre los ediles peronistas y el jefe comunal, lejos de relajarse, se agravó fuertemente. En octubre de 2012 el Concejo Deliberante votó y aprobó una instancia de interpelación al intendente por supuestas irregularidades en el manejo del cobro de tasas municipales. Esta delicada acusación del legislativo local marcó un punto de inflexión y puso sobre el tapete la discusión sobre los apoyos al intendente.²³ Por si fuera poco, en mayo de 2013 la mayoría de los concejales del FpV obstaculizó la creación de un barrio de viviendas populares y de clase media, impulsado por el mismo intendente.²⁴

Otra de las situaciones que influyeron prontamente en la disminución de poder del Departamento Ejecutivo fue el hecho de que, al poco tiempo de asumido, comenzaron disputas internas entre los funcionarios políticos²⁵, que resquebrajaron la unidad en el interior del gobierno.²⁶ Y a esto debemos sumar dificultades graves de tipo económicas. Nos referimos a un importante déficit financiero heredado,²⁷ que finalmente no pudo ser absorbido y con el tiempo empeoró considerablemente.²⁸

V.1.5. El intercambio político entre el STMA y el Ejecutivo

Los primeros contactos formales que se dieron entre el Departamento Ejecutivo y el STMA desde la asunción del nuevo gobierno, fueron en los primeros meses de 2012 en el marco de las negociaciones paritarias en las que también participó ATE. En ese contexto el STMA brindó al Ejecutivo la posibilidad de disponer de más tiempo en el marco del conflicto con el SOEMPA, al apoyar la oferta oficial del 12% de aumento por cuatro meses para volver a negociar recién en junio. También públicamente dejaba en claro, como señalamos, que se trataba de un gobierno nuevo al que “hay que darle tiempo”.

Quizá como compensación por lo actuado durante estos primeros meses de gobierno, en febrero de 2012 –y a través de un decreto que recién saldría a la luz en agosto de 2013– el Ejecutivo otorgó la máxima categoría del escalafón municipal al secretario general del STMA, sin ser evaluado por la Junta de Ascensos y Calificaciones, más una bonificación por función del 50% de su sueldo, aunque desde

hacia años se encontraba con licencia gremial. De este modo se dejaba sin efecto un decreto firmado en 2001 por el entonces intendente Omar Duclós, que quitaba a Varela la Categoría I bajo el argumento de haber sido obtenida de manera irregular en 1998 sin pasar por la mencionada Junta.²⁹

Por último, y como continuidad del intercambio político durante el primer año de gobierno, debemos mencionar lo que fue la exposición pública más clara del STMA a favor de Inza. Ésta se dio en el contexto de la ya mencionada interpelación al intendente en el Concejo Deliberante. En ese marco, el secretario general y varios integrantes del sindicato coparon la sesión donde se realizaba el interrogatorio. Con cánticos, bombos e insultos dificultaron el normal desarrollo de la reunión, lo que enrareció la jornada en un claro respaldo al Ejecutivo. La decisión de la casi totalidad de los concejales del FpV de habilitar la interpelación ocasionó la reacción de Varela en el recinto del Concejo, quien en voz alta tildó de “traidores” a dichos ediles.³⁰

A pesar de las acciones concretas del STMA en defensa del Ejecutivo como parte del intercambio político, la estrategia de relación con las entidades gremiales desarrollada por el intendente —que priorizaba la alianza con sólo una de ellas— no lo estaba favoreciendo en términos políticos. Los conflictos laborales y sindicales continuaban y eran duros. Y tenían fuertes consecuencias sociales, dado el carácter público de los servicios brindados por el Estado (Diana Menéndez, 2007). A esto se sumaba la pérdida de poder en otros ámbitos de acción gubernamental.

V.2. Segunda etapa: cambio de estrategias

V.2.1. La nueva estrategia del Ejecutivo: por los beneficios profesionales

Luego del fuerte conflicto paritario de fines de 2012 y comienzos de 2013, el Ejecutivo decidió encarar de otro modo el vínculo con los sindicatos municipales. El objetivo fue estabilizar las relaciones y evitar las disrupciones sociales y laborales que se sucedieron desde comienzos de la gestión. En este sentido, y en el cierre de aquel acuerdo paritario, el jefe comunal tomó la iniciativa —algo poco practicado en relación con los sindicatos— y convocó a todos ellos para iniciar las reuniones de la Junta de Ascensos y Calificaciones. Finalmente, y por presión del STMA y del SOEMPA³¹, el Ejecutivo no citó a ATE a estas reuniones, que se llevaron a cabo entre enero y marzo de 2013, argumentando que esta asociación no contaba con los afiliados suficientes para poder participar de esa instancia según la normativa vigente.³² En total se sucedieron cinco reuniones en las que se evaluaron la mayoría de las áreas del municipio. Efectivamente se concretaron numerosas recategorizaciones.

También, como un gesto a los trabajadores y a toda la comunidad, a comienzos de 2013 el Departamento Ejecutivo promovió el ascenso automático de todo el personal municipal que se encontraba a tres años de su jubilación.³³ De esta forma se aseguraba el máximo haber jubilatorio posible para estos empleados.

Un par de meses después, a fines de abril de 2013, el Ejecutivo tomó nuevamente la iniciativa y convocó a los tres sindicatos. Los funcionarios los citaron para

comunicarles el avance en la compra de indumentaria de trabajo para todo el personal municipal (histórica demanda, principalmente del SOEMPA) y aparatología para el hospital, e informar el arreglo y compra de vehículos y maquinaria para mejorar la seguridad de los empleados.³⁴ Esta reunión, impulsada por el Ejecutivo, fue nuevamente un gesto de acercamiento a los sindicatos en el contexto de un año electoral, con la intención de evitar conflictos como los que habían tenido lugar. Pero la respuesta tanto del STMA como del SOEMPA fue su ausencia. Sólo ATE acudió al encuentro.³⁵ Este desencuentro continuó hasta fines de 2013 y tiene su explicación. Los sindicatos rechazaron esta instancia de diálogo –y otras similares que le siguieron– y, en respuesta al gobierno, también implementaron una nueva estrategia.

V.2.2. La estrategia sindical: por los beneficios organizacionales

Esta posición intransigente de los sindicatos mayoritarios se consolidó en los meses subsiguientes, y continuó hasta diciembre de 2013. Las entidades gremiales no aceptaron la estrategia del Ejecutivo y –sabiendo de la debilidad del gobierno– desarrollaron una sostenida presión a través de una serie de medidas de acción, solicitando al mismo tiempo –y silenciosamente– reuniones privadas con el Ejecutivo. Este escenario de tirantez, que podríamos caracterizar como un “intercambio político negativo” (Luque, 2012), fue empeorando lentamente. Se trató, en resumen, de una seguidilla de desencuentros que tuvo como punto de partida lo que podemos denominar una situación de estrategias cruzadas entre el Ejecutivo, que procuraba atender las reivindicaciones estrictamente profesionales, y los sindicatos, que insistían con obtener beneficios organizacionales.

En julio de 2013 el SOEMPA denunció penalmente a funcionarios públicos por conductas ilegítimas, concretamente por otorgar horas extras y sobresueldos en cantidades desproporcionadas, y principalmente porque esas horas extras iban dirigidas a autoridades de la comuna.³⁶ A su vez, en agosto el SOEMPA pidió al Concejo Deliberante que, en el marco de una segunda interpelación al intendente, se incorpore como tema a tratar la violencia laboral contra empleados municipales por parte de funcionarios, identificando más de 20 casos recientes.³⁷ En el mes anterior este sindicato había realizado una denuncia penal contra un funcionario por violencia laboral contra personal municipal.³⁸

Por otro lado, en la segunda interpelación, en agosto de 2013, el STMA brindó un apoyo ya más solapado al jefe comunal. Sólo algunos integrantes del sindicato, en su carácter de militantes y candidatos peronistas, se encontraban respaldando fuera del Palacio Municipal al intendente interpelado.³⁹ El resquebrajamiento de esta alianza entre el STMA y el Ejecutivo había comenzado con el cambio de estrategia del jefe comunal, y llegó a su punto culmine en el contexto de las negociaciones paritarias a fines de 2013. La renuncia en noviembre de ese año del entonces Secretario de Gobierno, Sergio Cedeño, con quien Varela mantenía una buena relación y con quien solía negociar como representante del Departamento Ejecutivo, aumentó la tensión entre ambos actores. En el marco de esas paritarias Varela se opuso fuertemente a los planteos de los secretarios Bolpe y Spitale, la

nueva ala política de la gestión. Cuando finalmente el convenio salarial estaba a punto de firmarse, a fines de noviembre, estos funcionarios cambiaron repentinamente las pautas del acuerdo, generando una nueva situación de tensión. El secretario general del STMA responsabilizó directamente al intendente por lo que consideró “una falta de respeto a los gremios”. En ese contexto, y con el objetivo de presionar políticamente, Varela salió públicamente a criticar con dureza estas maniobras del Ejecutivo.⁴⁰

Finalmente, el intendente brindó el aumento salarial pretendido por el STMA.⁴¹ Esta otra derrota del Ejecutivo —que dos meses antes había perdido en las elecciones legislativas⁴²— lo llevará, a partir de diciembre, a desechar su estrategia alternativa de cara a los sindicatos y recurrir nuevamente al intercambio político con el STMA —ahora la entidad gremial mayoritaria⁴³—, con el fin de restablecer cierta estabilidad política y social perdida. No obstante, esta vez la alianza se pactó en una situación inversa a la de 2011: con un gobierno debilitado y un sindicato fortalecido en términos de recursos de poder.

V.3. Estrategias cruzadas

Como señala Marino Regini, en toda concertación “puede cambiar rápidamente la relación entre costes y beneficios en perjuicio de un actor. Cuando esto sucede, dicho actor puede estar tentado de retirarse —o de cambiar los términos— del intercambio político” (Regini, 1991: 192).

En un contexto político adverso para el gobierno, como el que hemos mostrado, la estrategia del Ejecutivo a partir de enero de 2013 tuvo que ver entonces con intentar llevar las demandas sindicales al plano estrictamente profesional. Es decir, responder a reivindicaciones particulares, en áreas y lugares de trabajo determinados, y a específicos sectores del personal. De ese modo se trataba de evitar la agregación de demandas, que es la que suelen promover los sindicatos para forzar la negociación política con el Estado-empleador. Concretamente, la estrategia del jefe comunal fue avanzar por el lado del “intercambio profesional” (ropa de trabajo, seguridad, higiene, etc.) para evitar el intercambio político que promovían los sindicatos.

De esta manera, la intención del gobierno de Inza era adelantarse a las situaciones conflictivas y así evitar los planteos políticos de los sindicatos; planteos que se vuelven posibles gracias a acciones como los paros hospitalarios, las movilizaciones por el radio céntrico, los acampes frente al palacio municipal, etc., que generan malestar social y ponen en entredicho la capacidad de gobierno. Con gestos concretos, el gobierno procuró mantener la relación con los sindicatos en el plano estrictamente gremial. Priorizó así la relación empleado-empleador, intentando desdibujar su lugar de privilegio como poder público.

Podemos inferir que, desde el punto de vista del gobierno, los problemas surgían (o se agravaban) cuando los sindicatos lograban confrontar de manera tal que conseguían generar malestar social y así pasar a la instancia política. Esto generalmente perjudica al Ejecutivo ya no como empleador sino como administrador de la comuna de cara a la ciudadanía.

Nos encontramos, en definitiva, con una pelea por definir el terreno de la relación Estado-sindicatos del sector público, luego de un año de resultados magros en esa área para el Ejecutivo, al apostar al intercambio político con el STMA. A partir de enero de 2013 el gobierno deseó limitar este vínculo al nivel profesional, mientras que los sindicatos, en su afán de obtener beneficios organizacionales propios, procuraron –generando malestar social– alcanzar el nivel de la confrontación política, ya que sólo el Estado en tanto poder público puede otorgar beneficios de ese tipo.

Estas estrategias cruzadas llevaron al Ejecutivo a tensiones y conflictos frecuentes con los tres sindicatos, hasta diciembre de 2013. La derrota rotunda en las elecciones legislativas de ese año, sumado a una segunda interpelación al intendente en noviembre y una pulseada perdida en el marco de las paritarias 2014, condujeron nuevamente al Ejecutivo a intentar un regreso al intercambio político original con el sindicato mayoritario, procurando así conseguir un mínimo de estabilidad política y social para los años de mandato que aun restaban.

VI. Buscar la negociación privada

¿Por qué los sindicatos mayoritarios no acudieron a las reuniones formales impulsadas a partir de abril de 2013 por el Ejecutivo y, en cambio, desplegaron una serie de presiones políticas? Plantearemos aquí, y en el apartado siguiente, una serie de hipótesis.

En los casos de competencia sindical, los intercambios políticos no suelen desarrollarse en mesas formales de diálogo, ya que éstas incluyen a los demás sindicatos, como es el caso de los municipales azuleños. De esta forma, la negociación privada bilateral se torna imprescindible si se quiere lograr una ventaja organizacional sobre los sindicatos competidores. Para esto existen los encuentros informales, en oficinas, en pasillos, así como las comunicaciones telefónicas. En el ámbito anglosajón este tipo de negociación se denomina *horse trade*, lo que el diccionario Merriam-Webster define como “un acuerdo ingenioso y a menudo secreto hecho por personas poderosas que generalmente están tratando de obtener una ventaja sobre los demás”.⁴⁴ De este modo, los sindicatos que decidieron no asistir a estas reuniones pretendían un acceso informal y secreto con el gobierno para poder desarrollar una negociación política.⁴⁵

La explicación de este desplante tiene que ver con que, a pesar de que desde los inicios de la gestión Inza, ambos sindicatos (principalmente el SOEMPA) venían reclamando diálogo al Ejecutivo, no deseaban ser recibidos exclusivamente de manera formal en mesas plurales (negociación colectiva), algo que el gobierno estaba intentando llevar a cabo para mantener la negociación en el plano estrictamente profesional. Por el contrario, al parecer los sindicatos en contextos de competencia necesitan espacios de *horse trade*, dejando las instancias formales y plurales como espacios de ratificación de acuerdos informales previos. O, en algunos casos, precisan de la instancia formal para una devolución de beneficios en el contexto de un intercambio político: por ejemplo, una medida de carácter público formal (determinado porcentaje de aumento salarial) por otra de carácter privado

(intervenir en la selección de nuevo personal u obtener el ascenso categorial de un dirigente).

Ahora bien, ningún gobierno quiere desprenderse de sus recursos de poder. La afirmación de que el Ejecutivo prefiere otorgar beneficios profesionales a los trabajadores más que beneficios organizacionales a los sindicatos no es una ley de hierro, pero tiene sus razones. Es cierto que desde el punto de vista de los recursos económicos las demandas profesionales son más costosas para el Ejecutivo, pero llegan a más beneficiarios y es una acción publicable, con el rédito político que conlleva, por ejemplo, un aumento salarial. Frente a esto lo que queda es favorecer privadamente a unos pocos. A lo que se suma que otorgar pequeñas cuotas de poder también es desgastar el poder propio y perder control sobre determinadas situaciones. A su vez hay que evaluar los riesgos de optar por los recursos organizacionales en un contexto de competencia sindical donde los demás sindicatos pueden denunciar el *horse trade* como connivencia o colusión.

Es cierto que hay momentos en los que el empleador prefiere negociar beneficios organizacionales para el sindicato antes que enfocarse de lleno en el otorgamiento de beneficios profesionales (Ross, 1948). Se da principalmente en casos donde el sindicato es único en la actividad, o su dominio es muy amplio, y las bases están controladas. Pero hay también empleadores que prefieren priorizar los beneficios profesionales, especialmente en circunstancias en las que son varios los sindicatos del sector a los que habría que contentar.

Indudablemente, en un análisis de este tipo también deben examinarse los recursos de poder de las organizaciones gremiales y del empleador, y el contexto social, económico y político del intercambio. Un Estado-empleador debilitado políticamente, como en el caso azulero, tratará de no ceder más poder a un sindicato (o a varios) y de contentar directamente a las bases. En cambio, las entidades gremiales tratarán de presionar y acorralar al gobierno para obtener el máximo de beneficios organizacionales posibles.

VII. Forzar el intercambio político (y sus riesgos)

¿Cómo se fuerza entonces un intercambio político en el sector público para obtener recursos organizacionales? Los sindicatos desarrollan demandas articuladas de tipo profesional que permiten poner en relación distintos lugares de trabajo con el objetivo de presionar a las autoridades estatales. De este modo, los reclamos gremiales agregados, apoyados por la movilización de los trabajadores, sirven como estrategia de la dirigencia sindical para exigir negociaciones políticas. Si los trabajadores efectivamente acompañan a los sindicatos —como en los contextos paritarios de 2012 y 2013 en Azul—, éstos irán aumentando la presión, debido a que los paros o dificultades que pueden presentarse en la administración, y en los servicios en general, perjudican directamente la imagen del Ejecutivo a nivel social. Así, en condiciones normales, el gobierno se ve obligado a negociar políticamente con alguno de ellos o con todos.

Sin embargo, este momento es delicado para la cúpula sindical, ya que en las exigencias al Ejecutivo debe equilibrar sus demandas organizacionales y las de-

mandas profesionales de los trabajadores, si es que no quiere perder el apoyo de estos últimos y sumirse en una “crisis de representación” (Ragini, 1991; Pérez de Guzmán *et al.*, 2016).⁴⁶ Negociar más beneficios para la organización que para los trabajadores puede llevar a la cúpula sindical a perder el apoyo de las bases necesario precisamente para exigir los beneficios organizacionales. Como los dirigentes son los que negocian con las dos partes (con los trabajadores y con el empleador) su tarea es, por un lado, evaluar la fuerza de la demanda profesional y, por otro, los límites que impone el Ejecutivo. De esta manera, se trata de disminuir o estabilizar las expectativas de los trabajadores –sin que esto genere malestar– y aumentar la cantidad de recursos que brinda el Ejecutivo, por ejemplo con nuevas presiones y amenazas. La brecha que se genera entre ambas instancias se transforma en el espacio que gana el sindicato para introducir sus demandas y obtener beneficios organizacionales.

VIII. Conclusión

Varios estudiosos del sindicalismo han remarcado la naturaleza extremadamente política de la actividad sindical en Argentina, como consecuencia del alto nivel de intervención estatal. Esto resulta cierto. Pero en el caso del sector público este carácter político de la acción sindical viene dado por el hecho de que el Estado es, a su vez, empleador. O sea, viene dado no sólo por su intervención externa, sino por su involucramiento directo en las relaciones laborales como patrón. Esta particularidad es la que nos insta a indagar en distintos casos y niveles administrativos del Estado.

La ausencia de una relación entre capital y trabajo y, por tanto, la falta de prioridad que allí tiene el rédito económico, ha conducido a relegar como objeto de estudio a las relaciones sindicato-empleador en el sector público (Diana Menéndez, 2007). Sin embargo, aquí son otras las características que nos interpelan y que tienen una importancia profunda para la sociedad en su conjunto. No se trata de la relación capital-trabajo, pero sí de una relación gobierno-administración, en la cual es casi insignificante la instancia del interés económico de la actividad, pero no lo es la de su interés social. Allí no se juega el rédito económico, sino el rédito político.

Como señalamos, la publicidad de lo acontecido en el Estado habilita al conjunto de la población a intervenir en esos asuntos, y en ese marco se juega la relación entre sindicatos y empleador. La facilidad para alcanzar el nivel político desde la instancia laboral hace de este sector un ámbito permanente de negociaciones –y también de conflictos– tendientes a conseguir el acompañamiento en el desarrollo de políticas por parte del gobierno, y a la consecución de beneficios organizacionales por parte de los sindicatos.

La competencia sindical que habitualmente existe en este sector suele generar también una dinámica particular de relación con el empleador. Obtener el favor del Estado es clave para intentar posicionarse como el sindicato más representativo. Pero no se trata de obtener el favor del Estado en tanto empleador, sino del Estado en tanto poder público, o sea, del gobierno entendido como uno de los principales tenedores de poder político.



Referencias

1. El trabajo de investigación que aquí presentamos ha sido financiado por el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT-AGENCIA). Se trata del financiamiento del PICT 2015 N° 2902 “Sindicalismo y política en el centro de la provincia de Buenos Aires, Azul 2003-2015”, dirigido por el Dr. Duhalde y radicado en el Centro Interdisciplinario de Estudios Políticos, Sociales y Jurídicos de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
2. A su vez, sostenemos la hipótesis de que cuánto más pequeñas son las ciudades donde se desarrolla este vínculo, mayor es el contacto cotidiano entre ambos actores y su consecuencia en términos de intercambio político.
3. Por ejemplo, en el ámbito nacional nos encontramos con la rivalidad entre la Asociación Trabajadores del Estado (ATE) y la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN), y a nivel provincial con la competencia entre la Federación de Sindicatos de Trabajadores Municipales de la Provincia de Buenos Aires (FSTMPBA) y la Federación de Sindicatos Municipales Bonaerenses (FeSiMuBo).
4. Hacemos referencia, principalmente, a la posesión de la personería gremial otorgada por el Ministerio de Trabajo, que, entre otras cosas, permite celebrar acuerdos y convenios colectivos.
5. Las cursivas son nuestras.
6. Ese mismo año 2003 ATE Seccional Azul comienza con la afiliación de trabajadores municipales, que se suman a los nacionales y provinciales ya existentes (datos de afiliación de la Seccional Azul de ATE).
7. Estas cifras de afiliación fueron brindadas por los respectivos sindicatos (agradecemos a los estudiantes Federico Rímoli Antúnez y Pablo Salituri el habernos facilitado estos datos) y contrastadas con información de periódicos locales.
8. Se trató de la creación, mediante la Ordenanza N° 2992 de 2010, del Consejo del Salario y las Relaciones Laborales, aunque como instancia no vinculante, ya que la por entonces vigente ley provincial N° 11.757 negaba la concreción de paritarias locales y centraba las mismas a nivel federal.
9. En este sentido, las características de la relación entre sindicatos municipales y partidos políticos en Azul no permiten el desarrollo de teorías partidistas para pensar el vínculo sindicato-gobierno, donde, por ejemplo, ciertas acciones sindicales son previsibles a partir de una relación de “lealtad” que les antecede (Murillo, 2000). Según lo examinado, no se desarrolla un vínculo estable entre estos actores. Y, en concreto, predomina una actitud sindical pragmática y principalmente “gremial” con relación al gobierno de turno. A esto se suma el hecho de que la dirigencia de ambos sindicatos mayoritarios está compuesta –además de por independientes– tanto por peronistas como por radicales, y –como nos comentaron algunos líderes gremiales– suelen ser cuidadosos de no introducir disputas partidarias al interior de las organizaciones. Podríamos decir que esta falta de relación orgánica entre sindicatos municipales y partidos es una característica del sector público en general, producto de una actitud sindical defensiva dado el carácter cambiante del signo político del gobierno-empleador. Esto ya se ha destacado con relación a otras reparticiones estatales (Duhalde, 2012).
10. Datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.
11. Desde esos años la FeSiMuBo se encontraba a su vez fortalecida a partir de la presencia de algunos de sus dirigentes en la legislatura bonaerense como diputados del FpV.
12. *InfoAzulDiario*, “Apurate José... (Teresa Parodi)”, 22 de enero de 2012. En Argentina el valor de un dólar estadounidense en enero de 2012 rondó en torno a los 4,32 pesos (consultado en: http://www.cotizacion-dolar.com.ar/dolar_historico_2012.php).
13. *Las Rozas de Azul*, “Carpas en el municipio”, 21 de enero de 2012.
14. *El Tiempo*, “Después del conflicto: ‘Con esta lucha, dimos una señal de que juntos y organizados se pueden lograr muchas cosas’”, 6 de enero de 2013. Hay que destacar que este nosocomio ocupa, en términos de Womack (2007), una “posición estratégica” en el ámbito público comunal, por las implicancias sociales del cese de actividades y la consecuente efectividad de las acciones directas que tienen lugar allí: se trata del único hospital público para mayores de la ciudad, es el efector más importante de la Región Sanitaria IX y recibe a un número importante de pacientes de localidades vecinas. A su vez, en ese momento empleaba a casi un tercio del total del personal municipal.
15. *El Tiempo*, “Después del conflicto: ‘Con esta lucha, dimos una señal de que juntos y organizados

se pueden lograr muchas cosas”, 6 de enero de 2013.

16. *El Tiempo*, “‘Varela es uno de los amigos del poder’”, 8 de agosto de 2013.

17. *InfoAzulDiario*, “Veni, vidi, vinci”, 3 de enero de 2013.

18. *Noticias de Azul*, “Rechazo del gremio SOEMPA al acuerdo salarial”, 28 de diciembre de 2012.

19. *InfoAzulDiario*, “Vencedores vencidos, (algunos...)”, 4 de diciembre de 2011.

20. *InfoAzulDiario*, “El FAP y el presupuesto 2012”, 16 de abril de 2012.

21. *InfoAzulDiario*, “Gestión Inza, del techo a los cimientos”, 8 de abril de 2012.

22. En este caso el desencuentro se dio en torno al incremento salarial impulsado por el Ejecutivo, que también repercutía en el ingreso de los ediles. Éstos se negaron a recibir dicho aumento hasta tanto finalizase el conflicto con los empleados municipales, nucleados principalmente en el SOEMPA. Se trataba así de un gesto hacia una parte de los trabajadores, en lucha desde principios de enero (*InfoAzulDiario*, “Renuncia de Concejales al incremento de sueldos”, 24 de febrero de 2012).

23. *La Política Online*, “En Azul interpelan al intendente por una licitación en la que favoreció a un amigo”, 16 de noviembre de 2012.

24. *Letra P*, “Azul: el Plan Procrear reflató la pésima relación entre Inza y el FpV”, 17 de mayo de 2013.

25. *InfoAzulDiario*, “Gestión Inza, del techo a los cimientos”, 8 de abril de 2012.

26. Como muestra de estas divisiones internas basta observar el festejo militante por el Día de la Lealtad Peronista en 2012. Éste tuvo lugar en dos sitios diferentes: un acto presidido por el intendente, junto con algunos concejales y funcionarios y organizaciones políticas agrupadas en Unidos y Organizados (en línea con el gobierno nacional), y otro encabezado por Hernán Bertellys, funcionario de Inza y contrincante en las primarias, quien ese día inauguraba el local azuleño de Peronistas sin Fronteras (alineado con el gobernador Scioli), junto con el entonces Ministro de Infraestructura bonaerense Alejandro Arlía y otros funcionarios y consejeros escolares del FpV de Azul (*InfoAzulDiario*, “El Peronismo de Azul festejó el Día de la Lealtad con un multitudinario acto”, 19 de octubre de 2012; *InfoAzulDiario*, “‘Peronistas sin Fronteras’ abrió su local en Azul”, 19 de octubre de 2012).

27. *InfoAzulDiario*, “El Intendente Inza presentó el informe oficial sobre la preocupante deuda municipal”, 10 de febrero de 2012.

28. El Partido de Azul no posee ingresos propios de importancia, como es el caso de algunos municipios vecinos como Olavarría (a través del cemento) y Tandil (con el desarrollo turístico y la producción industrial). Esta condición estructural conduce a un presupuesto comunal escaso. Por ejemplo, en 2012 y 2013 cerca del 70% del total del presupuesto para funcionamiento se destinó únicamente al pago de personal (*El Tiempo*, “Los fundamentos de los concejales para la desaprobación de la rendición de cuentas”, 2 de junio de 2013; *El Tiempo*, “Críticas y observaciones en la aprobación del presupuesto 2013”, 24 de julio de 2013), lo que deja reducidas las maniobras de acción pública del Ejecutivo, económicamente dependiente de los gobiernos provincial y nacional.

29. *El Tiempo*, “‘Varela es uno de los amigos del poder’”, 8 de agosto de 2013.

30. *Agua y Aceite*, “Interpelación: Pedro y Pablo en el troncomóvil”, 21 de noviembre de 2012. A su vez puede verse el siguiente video publicado por *Chelo Labad* el 20 de noviembre de 2012: <https://www.youtube.com/watch?v=EUGynM3VOM4>

31. *Noticias de Azul*, “Postergación de la Junta de Calificaciones, Ascensos y Disciplina”, 21 de enero de 2013.

32. *El Tiempo*, “Lunes y martes se reúne la Junta de Calificaciones, Promociones y Ascensos”, 20 de enero de 2013.

33. *InfoAzulDiario*, “Discurso del Intendente José Inza en la apertura de Sesiones del Concejo Deliberante de Azul”, 8 de abril de 2013.

34. *El Tiempo*, “El Ejecutivo convocó a los gremios municipales”, 27 de abril de 2013.

35. *Noticias de Azul*, “Convocatoria a los gremios impulsada por el Ejecutivo”, 4 de mayo de 2013.

36. *El Tiempo*, “‘Se ha utilizado una metodología de engaño para sustraer el dinero como si fuera de abono legítimo’”, 31 de julio de 2013.

37. *El Tiempo*, “La violencia laboral en la municipalidad de Azul”, 8 de septiembre de 2013.

38. *El Tiempo*, “Denuncian a un funcionario municipal por amenazar de muerte a un empleado”, 22 de julio de 2013.

39. Al respecto puede verse el siguiente video publicado por *Banca19Azul* el 28 de agosto de 2013: <https://www.youtube.com/watch?v=ONbcDV0NSzE>
40. Al respecto puede verse *El Tiempo*, “Omar Varela: ‘fue una verdadera vergüenza, una falta de respeto a los gremios’”, 2 de diciembre de 2013.
41. *El Tiempo*, “Salarios municipales: un gremio acordó, el otro rechazó y el otro dará su respuesta hoy”, 6 de diciembre de 2013.
42. La lista de candidatos a concejales del FpV, liderado por José Inza, obtuvo el cuarto lugar en esas elecciones (datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires).
43. En 2011 el STMA tenía 299 afiliados frente a los 348 del SOEMPA. En 2012 esta diferencia se achica: el STMA pasa a 368 y el SOEMPA a 376. Para 2013 esta relación se invierte: el STMA consigue 460 adherentes y el SOEMPA cae a 361. El número de cotizantes municipales de ATE es significativamente menor durante estos años (Fuente: datos de la Municipalidad de Azul. Agradecemos nuevamente al estudiante Federico Rimoli Antúnez por esta información).
44. La traducción es nuestra.
45. ATE, por su tamaño y peso político, no ingresaba en este plano de intercambio con el Ejecutivo comunal.
46. Según Ferner (1990), esta posibilidad de “crisis de representación” es aún mayor en contextos de competencia sindical.

Bibliografía

- Alba, A. (Comp.) (1992). *Teoría económica y análisis empírico de los sindicatos*. Madrid, España: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Armellino, M. (2015a). Reformas de mercado y reacciones sindicales en Argentina. Una revisión desde la experiencia de los trabajadores públicos. *Desarrollo Económico*, 55 (216).
- Armellino, M. (2015b). El proceso político de la reforma laboral en la administración pública argentina (1989-1999). *Trabajo y sociedad*, (24).
- Baldwin, D. (1990). Politics, Exchange and Cooperation. En B. Marin. (Ed.), *Generalized Political Exchange. Antagonistic Cooperation and Integrated Policy Circuits*. Boulder, Estados Unidos: Westview Press.
- Bunel, J. (1992). *Pactos y agresiones. El sindicalismo argentino ante el desafío neoliberal*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Di Tella, T. (2003). *Perón y los sindicatos. El inicio de una relación conflictiva*. Buenos Aires, Argentina: Ariel.
- Diana Menéndez, N. (2007). *La representación sindical en el Estado: los casos de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN)*. Tesis de Maestría. Universidad de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires.
- Diana Menéndez, N. (2009). Trabajo y política: tensiones y singularidades de las relaciones laborales en el empleo público. *Sociología del trabajo*, (65).
- Doyon, L. (2006). *Perón y los trabajadores. Los orígenes del sindicalismo peronista, 1943-1955*. Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno Editora Iberoamericana.
- Duhalde, S. (2012). *La vida al interior del sindicato. Estudio de caso sobre la dinámica interna de la Asociación Trabajadores del Estado, 2003-2008*. Tesis Doctoral. Université Paris VIII-Vincennes-Saint-Denis y Universidad de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires.
- Duhalde, S. (2016). El recurso organizativo como base de la acción sindical. Una aproximación a su estudio. *Estudios del Trabajo*, (49/50).
- Etchemendy, S. (2001). Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica. *Desarrollo Económico*, 40 (160).
- Ferner, A. (1990). *El Estado y las relaciones laborales en la empresa pública. Un estudio comparado de Renfe y British Railways*. Madrid, España: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Ferner, A. (1994). The State as Employer. En R. Hyman y A. Ferner (Eds.). *New Frontiers in European Industrial Relations*. Oxford, Reino Unido: Blackwell.
- James, D. (1981). Racionalización y respuesta de la clase obrera: contexto y limitaciones de la actividad gremial en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 21 (83).

- Korpi, W. (1983). *The democratic class struggle*. Londres, Reino Unido: Routledge & Kegan Paul.
- Löbbe, H. (2006). *La guerrilla fabril. Clase obrera e izquierda en la Coordinadora de Zona Norte del Gran Buenos Aires (1975-1976)*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones RyR.
- Luque, D. (2012). Huelgas e intercambio político en España. *Revista Internacional de Sociología*, 70 (3).
- Marques-Pereira, B. (1999). “Corporativismo societal” y “corporativismo de Estado”: dos modos de intercambio político. *Foro Internacional*, 39 (1).
- Moe, T. (1980). *The Organization of Interests. Incentives and the Internal Dynamic of Political Interests Groups*. Chicago, Estados Unidos: University of Chicago Press.
- Murillo, V. (1997). La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem. *Desarrollo Económico*, 37 (147).
- Murillo, V. (2000). Del populismo al neoliberalismo: sindicatos y reformas de mercado en América Latina. *Desarrollo Económico*, 40 (158).
- Pérez de Guzmán, S. (2012). Negociación colectiva, acción sindical e intercambio político. Un planteamiento teórico apoyado en el análisis de las relaciones laborales en los astilleros de Cádiz. *Papers. Revista de Sociología*, 97 (4).
- Pérez de Guzmán, S., Roca, B., y Díaz-Parra, I. (2016). Political exchange, crisis of representation and trade union strategies in a time of austerity: trade unions and 15M in Spain. *Transfer. European Review of Labour and Research*, 22 (4).
- Pizzorno, A. (1973). Los sindicatos y la acción política. En AAVV, *Economía y política en la acción sindical*. Córdoba, Argentina: Cuadernos de Pasado y Presente.
- Pizzorno, A. (1991). Intercambio político e identidad colectiva en el conflicto laboral. En C. Crouch, y A. Pizzorno (Comps.). *El resurgimiento del conflicto de clases en Europa Occidental a partir de 1968, Vol. II*. Madrid, España: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Pozzi, P. (2008). *La oposición obrera a la dictadura (1976-1982)*. Buenos Aires, Argentina: Imago Mundi.
- Regini, M. (1991). Las condiciones para el intercambio político. Ascenso y decadencia de la concertación en Italia y Gran Bretaña. En J. H. Goldthorpe (Comp.). *Orden y conflicto en el capitalismo contemporáneo. Estudios sobre economía política en los países de Europa Occidental*. Madrid, España: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Ross, A. (1948). *Trade Union Wage Policy*. Berkeley y Los Angeles, Estados Unidos: University of California Press.
- Schneider, A. (2005). *Los compañeros: trabajadores, izquierda y peronismo, 1955-1973*. Buenos Aires, Argentina: Imago Mundi.
- Senén González, C. y Haidar, J. (2014). Movilización de recursos de poder en el resurgimiento del protagonismo sindical en Argentina post 2001. *Cuadernos del CENDES*, (87).
- Silver, B. (2005). *Fuerzas de trabajo. Los movimientos obreros y la globalización desde 1870*. Madrid, España: Akal.
- Sola Espinosa, J. (2009). La teoría de los recursos de poder. Un examen crítico. *Actas del I Congreso Anual REPS*. Oviedo, España: Red Española de Política Social.
- Torre, J. C. (2004). *El gigante invertebrado. Los sindicatos en el gobierno, Argentina 1973-1976*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Varela, P. (2015). *La disputa por la dignidad obrera. Sindicalismo de base fabril en la zona norte del conurbano bonaerense 2003-2014*. Buenos Aires, Argentina: Imago Mundi.
- Womack, J. (2007). *Posición estratégica y fuerza obrera*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Wright, E. (2000). Working-Class Power, Capitalist-Class Interests and Class Compromise. *American Journal of Sociology*, 4 (4).

Periódicos

Agua y Aceite (Azul)

El Tiempo (Azul)

InfoAzulDiario (Azul)

La Política Online (Ciudad de Buenos Aires)
Las Rozas de Azul (Azul)
Letra P (Ciudad de Buenos Aires)
Noticias de Azul (Azul)

Recibido: 24/04/2018. Aceptado: 26/11/2018.

Santiago Duhalde, "Beneficios profesionales y demandas organizacionales en la relación Estado-sindicatos del sector público". Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 23, número 37, enero-junio 2019, pp. 95-117.