

# HILANDO PERSPECTIVAS SOCIALES

*Abordajes en torno a problemas argentinos.*

*Siglos XIX, XX y XXI*



Editores

**SILVANA A. GÓMEZ**

**VALERIA A. D'AGOSTINO**

**LUCAS ANDRÉS MASÁN**



CIEP Ediciones

Gómez, Silvana A.

Hilando perspectivas sociales : abordajes en torno a problemas argentinos : siglos XIX, XX y XXI / Silvana A. Gómez ; Valeria A. D'Agostino ; Lucas Andrés Masán. - 1a ed.

- Tandil : Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 2019.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-950-658-500-6

1. Derecho. 2. Educación. 3. Patrimonio. I. D'Agostino, Valeria II. Masán, Lucas Andrés III. Título

Esta publicación ha sido sometida a evaluación externa organizada por la Secretaría de Investigación y Posgrado de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

*Comité académico*

Dr. Pablo Alvira (UdelaR)

Dra. Virginia Cuesta (FaHCE – UNLP)

Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires

Facultad de Ciencias Humanas

*Decana*

Prof. Silvia Alicia Spinello

*Secretario general*

Cr. Sergio Damiano

*Secretaría de Investigación y Posgrado*

Dr. Santiago Linares

*Secretaría de Extensión y Transferencia*

Dra. Mónica Blanco

Diseño de tapa y maquetación: Lucas Andrés Masán

Corrección de estilo: Silvana A. Gómez, Valeria A. D'Agostino y Lucas Andrés Masán

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en Argentina - 2019 UNICEN

ISBN 978-950-658-500-6

Fecha de catalogación: 03/12/2019

CIEP Ediciones

## ÍNDICE

### Prólogo

<i>Mónica Blanco</i> .....	7
----------------------------	---

### PRIMERA PARTE: FUENTES Y ARCHIVOS

Introducción,

<i>Silvana A. Gómez y Ronen Man</i> .....	10
---	----

I. Cuando la fuente se transforma en objeto. *Caras y Caretas*, 1898-1930,

<i>Silvana A. Gómez</i> .....	16
-------------------------------	----

II. Modelos de contención. Imágenes, indicios y sensibilidades en el Buenos Aires de 1860,

<i>Lucas Andrés Masán</i> .....	33
---------------------------------	----

III. El archivo y el catálogo. Apreciaciones desde los aportes de las humanidades digitales,

<i>Ronen Man</i> .....	52
------------------------	----

IV. La experiencia en digitalización de colecciones fotográficas: del contenido iconográfico a los procesos sociales de producción, circulación y preservación de imágenes,

<i>Luciano di Salvo</i> .....	62
-------------------------------	----

V. Un ensayo del “hallazgo de lo inesperado” en la Biblioteca Nacional Mariano Moreno,

<i>Micaela Yunis</i> .....	75
----------------------------	----

VI. El archivo de Edward Larocque Tinker: intervenciones, interrogantes y potencialidad de un acervo documental para los estudios transnacionales,

<i>Matías Emiliano Casas</i> .....	90
------------------------------------	----

VII. Políticas alimenticias, publicidad y mercado de consumo moderno durante el primer peronismo (1946-1955),

<i>María Florencia Mazzocchi</i> .....	104
--	-----



VIII. La refundación de un Estado subnacional vista desde las fuentes oficiales, <i>Valeria A. D'Agostino y Luciano Barandiarán</i> .....	<b>119</b>
IX. Historia, violencia y memoria en la construcción de identidades: desaparecidos y sobrevivientes de la última dictadura militar en espacios locales de la provincia de Buenos Aires, <i>Olga Echeverría y Lucas Bilbao</i> .....	<b>138</b>
X. La izquierda en 25 de Mayo entre 2001 y 2015: un análisis sobre su desempeño electoral, <i>Fernando Ybarra</i> .....	<b>156</b>

## **SEGUNDA PARTE: TRABAJO Y SOCIEDAD**

Introducción, <i>Luciano Barandiarán y Santiago Duhalde</i> .....	<b>171</b>
XI. Los organismos laborales provinciales ante los congresos de trabajo nacionales (1916-1943), <i>Luciano Barandiarán</i> .....	<b>176</b>
XII. Intercambio político en el sector público. El caso de la ciudad de Azul, <i>Santiago Duhalde</i> .....	<b>192</b>
XIII. Trabajo y población flotante en las zonas económicas especiales de China. Aportes de la nueva geografía regional en el contexto de la globalización, <i>Joaquín Artieda</i> .....	<b>205</b>
XIV. Resistencia e información. Estrategias sindicales frente a los cambios globales del trabajo, <i>Daniel Dicósimo</i> .....	<b>218</b>
XV. Riesgos psicosociales en el trabajo informático. Una propuesta para su abordaje, <i>Marina Adamini</i> .....	<b>235</b>
XVI. Desigualdad de género en el mercado de trabajo, <i>Marisa Martín</i> .....	<b>252</b>

XVII. Construcción del sentido del trabajo y del voluntariado en organizaciones sociales del hábitat, <i>Florencia Bareiro Gardenal</i> .....	<b>264</b>
--	------------

### **TERCERA PARTE: EDUCACIÓN Y PATRIMONIO**

Introducción, <i>Vanesa Gregorini, Valeria A. D'Agostino y Valeria Palavecino</i> .....	<b>279</b>
XVIII. Los bienes culturales en el inicio de la Economía Política, <i>Patricia Audino</i> .....	<b>283</b>
XIX. La noche de los museos: una propuesta para activar el patrimonio cultural bahiense, <i>Silvina Elías y Viviana Leonardi</i> .....	<b>297</b>
XX. Fuentes parroquiales e Historia local: Preservación del Patrimonio Documental Histórico de la Parroquia San Vicente Ferrer, <i>Patricia Sánchez</i> .....	<b>311</b>
XXI. Patrimonio, arte y memorias de una ciudad media: interrogantes y desafíos, <i>Ana Silva, María Virginia Morazzo y Fernando Funaro</i> .....	<b>328</b>
XXII. Revalorización del patrimonio cultural inmaterial: la Tecnicatura Superior en Interpretación y Coreografía de tango, <i>Viviana Leonardi, Carolina Tarayre</i> .....	<b>341</b>
XXIII. Historia, Patrimonio y Educación. Estrategias para la articulación con escuelas secundarias en espacios rurales, <i>Valeria Palavecino y Mónica Blanco</i> .....	<b>356</b>
XXIV. Construyendo puentes entre la escuela y la universidad: el caso del desencuentro entre españoles y Andinos en América, <i>Yesica Amaya, Carla Dátola y María Elena Godoy</i> .....	<b>374</b>



XXV. <i>Halloween</i> , la Historia y la Filosofía. Miradas y cruces múltiples entre disciplinas en el marco de los saberes compartidos en la nueva secundaria, <i>Juan Cruz Vacas, Florencia Ibarra y Soledad Schnan Mastronardi</i> .....	390
XXVI. (Re) visitar la ciudad en las clases de Historia, <i>Vanesa Gregorini, Valeria A. D'Agostino y Lorena Mateos</i> .....	404
<b>Epílogo,</b> <i>Sandra Fernández</i> .....	418



**XII**  
**INTERCAMBIO POLÍTICO EN EL SECTOR PÚBLICO.**  
**EL CASO DE LA CIUDAD DE AZUL**  
**Santiago Duhalde**

**Resumen**

Con este trabajo pretendemos poner el foco en la relación entre sindicalismo y política en el sector público, cuestión poco abordada desde los estudios académicos en Argentina. Nos interesa particularmente la dinámica de negociaciones entre el Estado y las entidades gremiales en el marco de la competencia sindical que existe en el sector y teniendo en cuenta el doble papel del Estado en tanto empleador y poder político. Con este objetivo recurrimos al concepto de “intercambio político” desarrollado por Alessandro Pizzorno, aunque volcado al análisis de la relación Estado-sindicato en el ámbito público. Esta utilización del concepto en el sector estatal supone su desarrollo más allá de lo previsto por el sociólogo italiano. Para avanzar con el estudio analizaremos lo acontecido en la última década en el municipio de Azul. Examinaremos las estrategias tanto del Departamento Ejecutivo como de los sindicatos locales para profundizar en la dinámica política que envuelve la relación laboral. Para esto llevamos a cabo entrevistas con sindicalistas de las tres entidades gremiales, con ex funcionarios municipales y con informantes clave de la realidad política local. También realizamos un relevamiento y análisis de material periodístico sobre el tema en medios azuleños. Finalmente realizamos observación no participante en los locales sindicales.

**Palabras clave:** Sindicatos - Estado empleador - Intercambio político – Azul.



## **Introducción**

La relación entre sindicatos del sector público y el Estado en tanto empleador ha sido poco abordada, no sólo en Argentina (Diana Menéndez, 2007) sino también en el mundo anglosajón (Ferner, 1990). Este vínculo tiene algunas características que lo diferencian significativamente de la relación sindicato-empleador en el sector privado.

Principalmente, el hecho de que el empleador es precisamente el principal órgano de poder público. Esta particularidad del Estado como patrón ha conducido y conduce a una serie de dinámicas que es necesario comprender si se quiere explicar qué es lo que sucede con respecto a las estrategias de los sindicatos del sector.

Pizzorno (1991) nos legó el concepto de intercambio político para intentar pensar el accionar sindical desde una perspectiva política, frente a las visiones más economicistas. Su idea del intercambio político, sin embargo, siempre tuvo como base las relaciones entre el Estado y los sindicatos del sector privado. Lo que nosotros proponemos es pensar ese concepto para el ámbito público.

La clara diferenciación entre empleador y Estado no existe en el sector público; sí está un poco más clara en las empresas públicas, que generalmente poseen una dirección relativamente autónoma. De este modo, la separación entre las acciones del Estado en tanto empleador y en tanto poder público es dificultosa (Ferner, 1994).

En el marco de esta confusión es donde los sindicatos del sector tejen sus estrategias con el fin de fortalecerse y consolidarse.

Para dar cuenta de este proceso nos remitiremos a un caso de estudio correspondiente a la relación entre el Departamento Ejecutivo de Azul (representante del Estado municipal) y los sindicatos locales. Se trata de un municipio del centro de la provincia de Buenos Aires, con 65.000 habitantes aproximadamente. Su tamaño pequeño nos permite controlar y sopesar una serie de factores que se ponen en juego en el desarrollo de este vínculo cotidiano. Las entidades gremiales son tres: dos sindicatos estrictamente municipales y otro con jurisdicción nacional pero que también actúa en el ámbito municipal.

## **Marco conceptual**

Alessandro Pizzorno (1991) diferenciaba tres tipos de intercambio en el marco de las relaciones laborales. El intercambio individual, donde el trabajador brinda su mano de obra a cambio de un salario o retribución, y donde la acción de éste queda supeditada mayormente a las estrategias del empleador. La negociación colectiva, donde el sindicato intercambia asegurar la producción a cambio de cierto control de la gestión, lo que, en caso de no funcionar, puede conducir a un paro masivo de actividades. Y finalmente, el mencionado intercambio político, que es la relación de negociación entre el sindicato y el Estado, donde el primero asegura el consenso social a cambio de beneficios. Éstos últimos





pueden estar directamente ligados a los trabajadores o ser beneficios directos para los dirigentes o para el sindicato como institución (Pizzorno, 1973). La ruptura de este tipo de intercambio suele llevar a los sindicatos a amenazar con generar malestar social en las comunidades, a través de la puesta en práctica de medidas de acción directa.

En este marco, y retomando una antigua diferenciación realizada por Ross (1948), nos permitimos distinguir entre los beneficios laborales y los institucionales. Los primeros son producto de lo obtenido por el sindicato y por los trabajadores para el personal de uno o varios establecimientos. Nos referimos a indumentaria, mejores condiciones edilicias, más insumos, aumento salarial, etc. Con beneficios institucionales hacemos referencia a aquellos que impactan directamente en el sindicato (y puede que indirectamente en los trabajadores), como ser una categorización superior en el escalafón para algún dirigente, la presencia de algún dirigente en alguna lista electoral, la aprobación de un código de descuento para el sindicato, etc.

Por otro lado es necesario remarcar como típico del sector público en Argentina, la posibilidad de la presencia en igualdad formal de más de un sindicato como representante del mismo personal. Esta competencia sindical se distingue de lo que sucede en el ámbito privado, donde un sólo sindicato posee las prerrogativas legales para negociar en nombre de todos los trabajadores del sector o rama.

Esta convivencia entre sindicatos conduce a una rivalidad no vista en el sector privado. El hecho de tener como interlocutor al Estado-empleador genera condiciones para la lucha por obtener, de parte de éste, recursos de poder que lo puedan diferenciar de sus competidores y consolidarse como “el sindicato verdaderamente representativo”. El fin último es crecer, consolidarse y desplazar a las organizaciones gremiales rivales (Pawlenko, 2006).

A su vez, el gobierno suele apostar a la división entre las organizaciones; aunque su estrategia estará muy condicionada por su poder en determinado momento y las condiciones generales del intercambio.

Estudiar las maniobras de los gobiernos es clave para entender su relación con los trabajadores y sus entidades representativas. En este contexto, los objetivos gubernamentales a largo o mediano plazo se mezclan permanentemente con las necesidades de la coyuntura cotidiana, lo que suele generar contradicciones significativas. Los sindicatos del sector estudian permanentemente los vaivenes de la política gubernamental y redefinen sus estrategias, al menos muchas de ellas, según el contexto político general, su desarrollo y el de los sindicatos rivales.

Esta necesidad de obtener el apoyo del Estado para consolidarse como la organización sindical mayoritaria conduce a una serie de medidas. Una de ellas tiene que ver con el permanente intento de generar reuniones informales y secretas con funcionarios políticos para negociar políticamente sobre las relaciones laborales y sobre el sindicato como



institución. Este tipo de instancias de negociación suele denominarse como *horse trade* en el mundo anglosajón, y hace alusión a un tipo de intercambio en donde los actores intervinientes dejan de lado a otros agentes interesados en el asunto y sacan provecho de ello. En este sentido, el carácter secreto se debe a la presencia de sindicatos rivales, que luchan cotidianamente por conseguir acortar la distancia con el sindicato mayoritario o despegarse de los rezagados. Posicionarse como el interlocutor válido del gobierno asegura, al menos por un tiempo, la posibilidad de generar intercambios políticos favorables.

Ahora bien, el balance entre los beneficios laborales y los institucionales es una clave que debe poder manejar la organización gremial. La cúpula sindical necesita de sus representados para poder presionar al gobierno a la negociación. Sin embargo, un exceso de beneficios institucionales por sobre los laborales puede generar una “crisis de representación”, como menciona Regini (1991). Esta crisis de representación es particularmente importante porque dejaría al sindicato precisamente sin sustento para forzar la negociación con el gobierno. Así, las organizaciones gremiales deben manejarse muy hábilmente entre los beneficios laborales –para dejar medianamente satisfecho al personal– y los beneficios institucionales –para permitir al sindicato recuperar terreno o consolidar su posición–. Esta tensión puede ser difícil de manejar. Es justamente allí donde se percibe la capacidad de los líderes sindicales para sopesar estratégicamente las dos demandas típicas a las que deben responder.

Para indagar sobre estas cuestiones presentamos el caso de estudio: la relación entre el gobierno de Azul y los sindicatos municipales.

### **Metodología**

El estudio de caso resulta ser una estrategia excelente para indagar sobre cuestiones novedosas o aun no muy estudiadas, desde una perspectiva cualitativa. La complejidad que todo fenómeno social conlleva puede visualizarse a través de una indagación de este tipo y acercarse así, aún más, a la realidad concreta que interesa, a sus variaciones y a sus condicionamientos.

Desde hace unos años venimos desarrollando un trabajo de campo sobre este fenómeno del intercambio político en el sector público municipal, habiendo pasado anteriormente por estudios de este tipo en el ámbito de la administración pública nacional. En un principio nos dedicamos mayormente a entrevistar a informantes clave del mundo político y sindical de esta ciudad. La elección de este caso obedece, como adelantamos anteriormente, principalmente al hecho de que su pequeño tamaño permite observar en profundidad la mayoría de los factores que se ponen en juego a la hora de las vinculaciones sindicatos-gobierno.



También desarrollamos entrevistas con dirigentes y exdirigentes de los tres sindicatos con actuación municipal en esta ciudad. A su vez, entrevistamos a exfuncionarios municipales con el fin de obtener una mirada desde la parte empleadora y estatal. Estas entrevistas nos brindaron un material muy importante para confeccionar un mapa general del asunto y situar a los actores y sus relaciones.

Principalmente llevamos a cabo un trabajo intenso de relevamiento de material periodístico sobre estas vinculaciones, enfocándonos en el período de gobierno local a partir del año 2011. Para esto recurrimos a los principales diarios y portales de noticias de la ciudad. Finalmente llevamos a cabo observación no participante en las sedes gremiales de los tres sindicatos y en algunas reparticiones estatales. Estos últimos registros se desarrollaron en el marco de la realización de las entrevistas recién mencionadas.

## **Análisis y discusión de datos**

### *Cambio de gobierno*

En el año 2011 asume José Inza como intendente de Azul, perteneciente al Frente para la Victoria (FpV). Se hacía cargo de la comuna después de 12 años de gobiernos radicales encabezados por el exintendente Omar Duclós. La victoria fue contundente, así como lo fue la de Cristina Kirchner a fines de 2011 con el 54% de los votos. A Inza lo acompañaba todo el peronismo azuleño y cerca de la mitad de la población, que veía con buenos ojos un cambio de orientación política, buscando también los imaginados beneficios de estar alineado políticamente con los gobiernos provincial y nacional, lo que no ocurría desde 1999.

Con respecto al actor sindical, Inza estableció rápidamente una alianza –al comienzo de la campaña proselitista– con el Sindicato de Trabajadores Municipales de Azul (STMA), desestimando un vínculo con el entonces Sindicato de Obreros y Empleados Municipales del Partido de Azul (SOEMPA), antiguo aliado del exintendente Duclós y sindicato mayoritario en ese momento.

Creemos que esta decisión se debió a varias cuestiones. En primer lugar, por el histórico perfil peronista del principal líder del STMA, cercano por tanto al flamante gobierno. En segundo lugar, el Ejecutivo tomó esta opción con el fin de desprenderse del SOEMPA, un sindicato muy ligado al intendente anterior incluso desde su mismo origen. Y en tercer lugar, con el propósito de intentar imponer y conducir los temas relativos a las relaciones laborales en la Municipalidad, dejando de lado al sindicato mayoritario y por entonces más poderoso.

### *Mapa sindical y situación previa*



El STMA es el sindicato municipal histórico en Azul. Fue fundado en 1946, en el marco del primer peronismo, como muchos otros sindicatos municipales de la provincia de Buenos Aires. Actuó como único sindicato del sector hasta el año 2003, cuando una crisis interna sin precedentes lo debilitó significativamente.

En 2001 y 2002, denuncias de fraude realizadas al sindicato por parte de afiliados –con gran repercusión pública– generaron la desafiliación de un número considerable de adherentes y de un conjunto de cuadros medios. Estos últimos, con el apoyo del intendente de entonces Omar Duclós, constituyeron el SOEMPA, que empezó sus funciones formales en 2004. Muy rápidamente esta organización se consolidó como el sindicato mayoritario, producto del pase de afiliados del viejo sindicato y de nuevo cotizantes.

La relación del nuevo sindicato con el intendente Duclós fue muy buena. Se trataba de una alianza que claramente beneficiaba a ambos. Al exintendente le permitió relegar al STMA –único sindicato hasta entonces– con quien la relación era muy tensa y quien hasta ese entonces poseía un poder significativo capaz de enfrentar con dureza al gobierno; y a la nueva organización le permitiría rápidamente posicionarse como el interlocutor sindical de la municipalidad. En esos años el STMA ya no sería recibido por el intendente, y no sólo perdería poder político y asociativo sino también poder económico, ya que a la caída de cotizantes se le sumaba el remate de su sede sindical.

En este contexto, en 2003, también la Asociación Trabajadores del Estado Seccional Azul – que ya poseía adherentes nacionales y provinciales– comienza a afiliarse a empleados municipales, aunque lentamente.

#### *Una alianza estratégica y una pregunta*

La campaña electoral de 2011 le permitió al STMA intentar recuperar su lugar de privilegio –perdido hacía casi diez años– a través de una alianza con el candidato peronista del FpV. Era su oportunidad para, a través del intercambio político, obtener los beneficios institucionales que le permitiesen recobrar terreno en su competencia con el SOEMPA e intentar recuperar su posición como sindicato mayoritario. Esto es lo que efectivamente pasó.

¿Cómo pudo este sindicato, empobrecido y deslegitimado socialmente por las denuncias, recuperarse y en pocos años desplazar a la nueva entidad gremial, posicionándose nuevamente como el principal sindicato municipal de Azul?

#### *Algunas respuestas*

Hay diversos factores a los que atender, como mencionamos más arriba.

Una clave tiene que ver con los recursos de poder del gobierno peronista. Si bien Inza asumió con un apoyo muy grande de la población y de todo el peronismo, sumado el del



entonces sindicato minoritario STMA (con pocos recursos pero con un fuerte liderazgo), su poder se fue desvaneciendo rápidamente.

Ya antes de asumir, una parte del peronismo increpó al intendente Inza por la elección de su “equipo de trabajo”, señalándole que muchos de sus funcionarios no eran “verdaderos peronistas” y que se trataba de oportunistas. También rápidamente perdió el apoyo de casi el conjunto de los concejales del FpV, que eran mayoría en el Consejo Deliberante, lo cual resultó determinante para el desarrollo de los principales acontecimientos político-institucionales de esos años, como las interpelaciones al intendente. También surgieron rápidamente divisiones al interior del gobierno entre los seguidores de Inza y aquellos que acompañaron al contrincante de éste en las elecciones primarias de 2011, Hernán Bertellys, secretario de la nueva gestión. Este fraccionamiento del espacio político se hizo insostenible y en 2013 derivó en la renuncia al gobierno por parte de este último.

A estos problemas del gobierno debemos sumarles aquellos que le surgieron en el ámbito estrictamente sindical.

Frente a la asunción del nuevo Departamento Ejecutivo, el SOEMPA no se hizo esperar. Viéndose relegado, y con el objetivo de exigir una posición destacada en el nuevo mapa de poder, llevó a cabo –a un mes de la asunción del intendente– el mayor despliegue de lucha de su corta historia. Con un acampe en el veredón municipal exigían al intendente un aumento salarial por encima del pretendido por el jefe comunal. Esta demanda tenía sus razones, ya que el sueldo promedio en ese entonces apenas alcanzaba el salario mínimo vital y móvil establecido a nivel nacional, y muchos empleados no llegaban siquiera a esa cifra. Pero la estrategia política también estaba a la vista. Así, intentaban forzar al nuevo gobierno a incorporarlos al intercambio político, luego de la derrota del espacio del exintendente Duclós en las elecciones de 2011.

Esta contienda duró cerca de un mes y dio por resultado un Ejecutivo y un SOEMPA golpeados y debilitados. El único indirectamente beneficiado fue el STMA, que se mantuvo apartado del conflicto y solapadamente envió mensajes de apoyo al gobierno de turno. Era el punto de partida de la arremetida del viejo sindicato para recuperar su antigua posición mayoritaria.

#### *El intercambio político y una alianza desapareja*

De este modo, el poder con el que comenzó el gobierno de Inza rápidamente se diluyó y quedó el terreno preparado para el STMA y sus intenciones de reconquistar el lugar perdido. Su estrategia en este marco fue la de presionar a un gobierno debilitado para obtener beneficios institucionales y laborales que le permitiesen recuperar afiliados y fortalecer la institución.



Tanto los apoyos como las demandas al gobierno fueron claros. Frente a la primera interpelación realizada al intendente por parte del Consejo Deliberante –por la denuncia de irregularidades en la adjudicación a una empresa privada para el pago de tasas municipales vencidas– el STMA estuvo respaldándolo fuertemente en la sala del Consejo. Con insultos y cánticos el sindicato enrareció la sesión en claro apoyo al jefe comunal, y su secretario general en voz alta incluso señaló de “traidores” a los concejales del FpV.

Quizá esta defensa de Inza fue la contrapartida del otorgamiento previo, en febrero de 2012, de la máxima categoría del escalafón municipal al secretario general del sindicato, seguido de un aumento por funciones del 50%. Beneficios estos que habían sido retirados por el anterior intendente por no haber sido conseguidos en la instancia legal y formal correspondiente.

Pero con el correr de los meses este intercambio se fue transformando en una negociación política desigual, donde el sindicato lograba imponer sus condiciones, sea por el diálogo o por la acción directa. El gobierno tenía pocas alternativas. Debilitado, necesitaba al menos un aliado fuerte para poder gobernar sin tantos sobresaltos, aunque el precio fuera alto.

Así es como continuó la relación hasta aproximadamente mayo de 2013. En ese momento el Departamento Ejecutivo cambió la estrategia con respecto a las organizaciones gremiales. En vez de negociar beneficios institucionales –especialmente con el STMA, nuevo sindicato mayoritario–, ahora intentaría brindar beneficios estrictamente laborales a los empleados, posicionándose así como empleador e intentando desdibujar su rol como principal actor político.

Este viraje enojó a los sindicatos. El intendente intentaba terminar con el intercambio político –sabiéndose débil en esa negociación– a través de complacer directamente a sus trabajadores con medidas laborales concretas (nueva indumentaria, nuevos vehículos, aumento salarial, aumento en el porcentaje de cobro por antigüedad, etc.). A ninguna de las organizaciones gremiales le servía esta estrategia, ya que los beneficios directos para el personal no suelen poder atribuirse a un sindicato en particular debido a que los mismos se dirigen al conjunto de los empleados (principio *erga omnes*), mientras que los beneficios institucionales obtenidos por los sindicatos le permiten a éstos desarrollar políticas diferenciadas y exclusivas para sus afiliados (brindar créditos, otorgar servicios de recreación, acceso a viviendas, etc.).

Así, en este contexto, comenzó a quebrarse de a poco la alianza entre el STMA y el gobierno. Las estrategias se contrapusieron: mientras el gobierno optó por la vía laboral, de satisfacción directa de las demandas del personal, los sindicatos (también el STMA) comenzaron una serie de ofensivas con el fin de forzar al intendente a la negociación, ya no como empleador sino como poder público y como mayor tenedor de recursos políticos. Se trató en definitiva de presiones a través de movilizaciones y paros, además de denuncias de



diferente tipo (maltrato laboral, falta de insumos y de indumentaria, etc.) realizadas en el Ministerio de Trabajo.

Estas estrategias encontradas tuvieron finalmente como consecuencia la victoria de los sindicatos, y principalmente del STMA. Al gobierno no le quedó otra alternativa que retroceder y volver a su antigua alianza con esta organización gremial. No pudo soportar la presión sindical que se transformó en presión social debido a los problemas que la acción gremial causó en la atención de pacientes en el único hospital de mayores de la ciudad, en el pago a término a sus acreedores por parte de empleados municipales por falta de cobro, en la circulación vehicular por el radio céntrico, etc. Así, el STMA volvió a imponer sus condiciones a partir de 2014.

La estrategia del gobierno de despegarse de la presión política de los sindicatos vía la reivindicación profesional se repetiría a comienzos de 2015, luego de la detención del secretario general del STMA por los hechos denunciados en 2001 y 2002. El gobierno aprovechó la decisión judicial contra la máxima autoridad del sindicato para, al menos, intentar endurecer su postura en las negociaciones cotidianas y alcanzar cierto alivio en un año electoral de suma importancia. Pero esto tampoco tuvo un buen resultado. El sindicato recuperó su fortaleza y organización muy prontamente, ahora encabezado por el hijo del máximo dirigente. Rápidamente, y gracias al gran apoyo de la federación de sindicatos municipales FeSiMuBo, pudo reestablecerse y seguir forzando las negociaciones en su provecho, aunque no por muchos meses más debido al fin del mandato del intendente Inza en diciembre de 2015.

### *Un nuevo gobierno*

Un nuevo gobierno se hizo cargo de la comuna a fines de 2015. El flamante intendente ganó las elecciones con el sello del Frente para la Victoria, pero a los pocos meses se volcó al Frente Cambiemos. Este viraje político, sin embargo, no significó el más mínimo cambio para el mapa sindical tal cual venía establecido. En este sentido, el Departamento Ejecutivo continuó con la alianza que anteriormente había establecido su antecesor. El STMA continuaría siendo el interlocutor válido, y las otras dos entidades gremiales permanecerían desplazadas. En este sentido, no se percibe aquí una relación de lealtad política entre los líderes sindicales y los partidos, como propuso Victoria Murillo (2000) en su teoría partidista del sindicalismo.

El nuevo intendente Hernán Bertellys, ahora aliado de la gobernadora María Eugenia Vidal, de hecho profundizó el vínculo con el STMA, lo que le permitió a este último aumentar de manera significativa la afiliación. Esto llevó a que los otros dos sindicatos quedaran al borde de no ingresar en la representación formal de los trabajadores, según lo establecido en la nueva ley de negociaciones colectivas de los municipales bonaerenses sancionada en 2014.



A continuación mostramos una tabla con la evolución de la afiliación sindical desde 2010, momento en que aun el SOEMPA comandaba a los municipales azuleños.

**Cantidad de afiliados por sindicato y total  
(2010-2017)**

<b>Año</b>	<b>STMA</b>	<b>SOEMPA</b>	<b>ATE</b>	<b>TOTAL</b>
2010	299	363	11	673
2011	299	348	98	745
2012	368	376	99	843
2013	460	361	138	959
2014	632	333	134	1099
2015	714	323	205	1242
2016	820	259	193	1272
2017	881	210	202	1293

*Fuente:* elaboración propia en base a datos otorgados por la Subdirección de Gestión de Sueldos de la Municipalidad de Azul al estudiante Federico Rímoli Antúnez en el marco de una Beca de Entrenamiento en Investigación, otorgada por la Facultad de Derecho de la UNICEN, dirigido por Santiago Duhalde. Nuestro agradecimiento a Federico por brindarnos, entre otros datos, esta información.

Como puede verse, el ascenso del STMA ha sido vertiginoso. En esto ha tenido influencia el lugar privilegiado que el sindicato ha adquirido en el marco de los últimos dos gobiernos municipales. Ha logrado, en cierta manera, coparticipar en la gestión del personal municipal e influir en la política de ingresos del personal y en su afiliación. Esto le ha permitido la compra y remodelación de una antigua casona en la ciudad, que se ha transformado en su nueva sede sindical, y la adquisición de un predio para su conversión en centro recreativo. También obtuvo de la Municipalidad la cesión de un terreno para la futura construcción de un barrio de viviendas para sus afiliados, y pudo volver al otorgamiento de créditos a sus adherentes con código de descuento propio.

Por otro lado, el SOEMPA no ha hecho más que reducirse. Algunas disputas internas han debilitado a la organización, y la imposibilidad de hacerse escuchar también ha empujado a sus afiliados a salirse del sindicato y a optar por alguna de las otras dos organizaciones. A su vez, ATE, que como comentamos comenzó a afiliar personal municipal en 2003, recién a partir de 2011 –con una nueva gestión en la Seccional Azul– empezó a incorporar municipales a un ritmo incluso superior al del STMA, aunque con un caudal absoluto de afiliados claramente menor.





Esta disparidad tan grande en cuanto a la afiliación, ha llevado tanto al Departamento Ejecutivo como al STMA a plantear en reiteradas oportunidades públicamente la posibilidad de retornar de hecho al monopolio perdido en 2003. En efecto, la nueva ley que regula las relaciones laborales en los municipios bonaerenses sostiene que podrán participar como representantes paritarios aquellos sindicatos que al menos posean un diez por ciento del total de trabajadores municipales. En 2017 eran cerca de 1900 los empleados de la Municipalidad, con lo cual, si seguimos los datos de la tabla presentada recientemente, tanto ATE como el SOEMPA se encuentran en el límite de lo marcado por la ley. De lograr el STMA este cometido, deberíamos cuestionarnos seriamente sobre la presencia de una competencia sindical activa en este municipio, más allá de la existencia de una simple pluralidad sindical.

### **Conclusiones**

El intercambio político con el Estado no es privativo de los sindicatos del ámbito público. No obstante, las condiciones particulares de la relación laboral en el sector público conducen a una difícil diferenciación entre la negociación política y la negociación colectiva. En este sentido, los sindicatos tienden a asumir un rol de actores políticos en el marco de la política estatal. La dificultad, que se da en los hechos, para separar al Estado como empleador del Estado como poder político no hace más que generar una dinámica sindicato – Estado-patrón sumamente particular.

A esto se suma, en Argentina, la posibilidad de competencia entre sindicatos en igualdad de condiciones legales, lo que conduce a una pelea por obtener, de parte del Estado, aquellos recursos que le permitirían a la organización lograr un avance con respecto a sus rivales. Así, el intercambio político de recursos institucionales parece ser la clave para el desarrollo de los sindicatos, necesitando sin duda compensarlos con beneficios laborales para así evitar crisis de representación.

En el caso del STMA vemos cómo la pérdida de recursos de poder después de la crisis que sufrió en 2002 lo llevó a una situación de debilidad extrema, con la casa gremial rematada y muy pocos afiliados a partir de entonces (50 según declaraciones públicas recientes de un dirigente<sup>47</sup>, frente a los 560 que tenía antes de las denuncias<sup>48</sup>). Sin embargo, a pesar de esto, se mantuvo una fuerte unidad de los dirigentes y cuadros medios que permanecieron en el sindicato, liderada por su secretario general.

---

<sup>47</sup> Nos referimos al discurso del secretario adjunto del STMA en el marco del acto de inauguración de la nueva sede sindical en 2017.

<sup>48</sup> Esta cifra fue otorgada por un dirigente del sindicato. La entrevista al sindicalista fue realizada por el estudiante Federico Rímoli Antúnez, en el marco de la Beca mencionada anteriormente.



Esto último le permitió –junto con el gran apoyo de FeSiMuBo– en principio sostenerse y luego ir recuperando terreno de a poco. La alianza con el nuevo gobierno peronista en 2011 fue la posibilidad de reconquistar su lugar después de casi una década de pérdida del protagonismo a nivel local. Su objetivo estaba muy claro: reestablecer el intercambio político con el gobierno de turno con el fin de obtener recursos institucionales que lo reflotasen. Los logros fueron importantes y numerosos –mientras que el sindicato rival, el SOEMPA, comenzaba a caer–. Beneficios para sus dirigentes, presencia en listas electorales, obtención de beneficios laborales (antigüedad, recategorizaciones, nueva indumentaria de trabajo, etc.).

El aumento en la afiliación fue contundente. En 2002, como mencionamos, el STMA contaba con 560 adherentes. Producto de la crisis llegó a tener sólo 50 afiliados en los años subsiguientes, pero en poco tiempo –y de manera abrupta– consiguió revertir la tendencia. En 2010 y 2011 ya contaba con 299, frente a los 363 en 2010 y 348 en 2011 del SOEMPA. En 2012 el STMA llegó a los 368 y el SOEMPA aumentó a 376. Al año siguiente pasó a 460 mientras que el sindicato rival bajó a 361. En 2014 se alejó aún más, llegó a los 632 afiliados, y el SOEMPA cayó a 333. Finalmente, en 2015, al final del mandato de Inza, el STMA contaba con 714 afiliados y el SOEMPA seguía cayendo (poseía entonces 323 cotizantes). ATE también creció fuertemente en ese período, pero partió de un número muy bajo: pasó de sólo 11 afiliados municipales en 2010 a 205 en 2015.

Esta remontada continuó con el gobierno de Hernán Bertellys, quien replicó la política sindical del Ejecutivo anterior, pero esta vez con más astucia política y con más recursos de poder. Esto no hizo más que llevar la diferencia de afiliación con los sindicatos rivales a un extremo en el cual su representatividad formal se encuentra hoy amenazada.

El intercambio político conseguido en estos últimos años, producto de la habilidad para aliarse con los últimos gobiernos, resultó clave para la reversión de la tendencia y el fortalecimiento del STMA como institución. La consecución de beneficios institucionales, además de los estrictamente laborales, fue la clave para el reposicionamiento del sindicato como la organización gremial mayoritaria y como el interlocutor sindical del gobierno en los asuntos laborales municipales.

## **Fuentes**

- Diario El Tiempo <https://www.diarioeltiempo.com.ar/>
- Diario Pregón
- Info Azul Diario <http://www.infoazuldiario.com.ar/>
- Noticias de Azul <http://noticiasdeazul.com/>

## **Bibliografía**



- 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. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires: Mimeo.
- FERNER, A. (1990). *El Estado y las relaciones laborales en la empresa pública. Un estudio comparado de Renfe y British Railways*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- FERNER, A. (1994). "The State as Employer" En HYMAN, R. & FERNER, A. (Eds.). *New Frontiers in European Industrial Relations*. Oxford: Blackwell, pp. 52-79.
- MURILLO, V. (2000). "Del populismo al neoliberalismo: sindicatos y reformas de mercado en América Latina" En *Desarrollo Económico*. Vol. 40, Nº 158, pp. 179-212.
- PAWLENKO, K. (2006). "Reevaluating Inter-Union Competition. A Proposal to Resurrect Rival Unionism" En *University of Pennsylvania Journal of Labor and Employment Law*. Vol. 8, Nº 3, pp. 651-706.
- PIZZORNO, A. (1973). "Los sindicatos y la acción política" En *Cuadernos de Pasado y Presente*. Nº 44, pp. 75-106.
- (1991). "Intercambio político e identidad colectiva en el conflicto laboral", en CROUCH, C. & PIZZORNO, A. (Comps.). *El resurgimiento del conflicto de clases en Europa Occidental a partir de 1968, Vol. II*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- REGINI, M. (1991). "Las condiciones para el intercambio político. Ascenso y decadencia de la concertación en Italia y Gran Bretaña" En GOLDTHORPE, J. H. (Comp.). *Orden y conflicto en el capitalismo contemporáneo. Estudios sobre economía política en los países de Europa Occidental*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- ROSS, A. (1948). *Trade Union Wage Policy*. Berkeley & Los Angeles: University of California Press.

