

Santiago Duhalde

El recurso organizativo como base de la acción sindical. Una aproximación a su estudio¹

Introducción

5

En un breve diagnóstico sobre los estudios sindicales en México, Enrique de la Garza Toledo (2001) señalaba que la gran mayoría de estos trabajos se había centrado en el examen del sindicalismo como movimiento social, poniendo así el hincapié en las acciones externas de estas instituciones frente a terceros actores, y que, por el contrario, el estudio sobre los sindicatos en su vida interna había sido muy poco desarrollado. Podríamos decir lo mismo de los estudios sindicales en Argentina.

En este sentido, el propósito de este artículo es contribuir a un análisis conceptual de la instancia organizacional dentro de las entidades sindicales, remarcando sus particularidades, para intentar, en un segundo momento, determinar algunas incidencias de esta dimensión interna en el plano de las acciones externas llevadas a cabo por estas instituciones. Nos proponemos, entonces, abordar el estudio de la vida política dentro de los

Santiago Duhalde: Doctor en Historia por la Universidad de París VIII y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es Investigador del CONICET (Argentina) con sede en el Centro Interdisciplinario de Estudios Políticos, Sociales y Jurídicos (CIEP) de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA). A su vez es Profesor ordinario de la UNCPBA y docente regular de la UBA. E-mail: ds@der.unicen.edu.ar.

¹ El autor agradece los comentarios y sugerencias de los evaluadores anónimos de *Estudios del Trabajo*.

sindicatos, sus vínculos y articulaciones internas, con el objetivo de dilucidar la importancia de su dinámica para el entendimiento de la acción sindical, la capacidad de presión y sus resultados gremiales y políticos.

El desarrollo de algunas categorías analíticas y el entramado conceptual resultante fueron el producto de algunos estudios de casos. Uno de ellos corresponde a la junta interna de delegados de la Asociación Trabajadores del Estado en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, con el que a su vez pretendemos ilustrar algunas de las conjeturas aquí presentadas.

Organización y acción en los estudios sindicales

En Argentina destacan los estudios sobre las acciones externas y las estrategias sindicales, entendidas estas últimas como las definiciones razonadas de dichas acciones. En este contexto, uno de los principales elementos explicativos han sido los denominados “recursos o factores de poder”. Así, en estos trabajos nos encontramos con el predominio de estos recursos sindicales a la hora de explicar las estrategias y tácticas de una entidad gremial y sus resultados. ¿Pero de qué recursos hablamos?

6

Es necesario aclarar que no todos los autores retoman explícitamente los desarrollos de la Teoría de Recursos de Poder.² Otros estudiosos recurren directamente a una concepción clásica de “poder”, como es el caso de Etchemendy (2001), quien lo hace siguiendo la perspectiva corporativista. Pero más allá de estas diferencias, en general centran su mirada casi exclusivamente en la relación de conflicto o negociación con terceros actores, principalmente los gobiernos y las patronales. De esta manera, se destacan los tipos de recursos de poder que tienen una incidencia inmediata en la relación con estos otros actores: recursos industriales, económicos y financieros, y los políticos, institucionales y huelguísticos (con diferentes definiciones según los autores).

Contrariamente a este desarrollo, y más allá de referencias directas o indirectas, ninguno de ellos despliega un análisis en profundidad de la vida interna de

2 Esta teoría es desplegada desde la década de 1970 principalmente en la región escandinava para pensar el desarrollo del Estado de Bienestar, y entiende que para el análisis de las relaciones entre clases y grupos sociales no sólo es importante el ejercicio del poder sino también conocer los recursos de poder disponibles (Senén González y Haidar, 2014).

los sindicatos como un recurso de poder determinante en el desempeño estratégico. Es cierto que, como veremos, varios investigadores contemplan una dimensión organizacional, pero ésta no remite necesariamente a las relaciones internas entre los distintos sectores que conforman los

sindicatos, o si lo hace se limita a señalar descriptivamente estados organizativos sin un intento de explicación conceptual.

En varios de los casos en los que se acude a la idea de “recursos organizacionales”, su definición es confusa. En algunos momentos los recursos organizacionales remiten a los recursos de la organización entendida como sinónimo de sindicato, y en otros, estos recursos refieren correctamente a una de las tantas dimensiones de lo sindical. Pero incluso en esta segunda variante existen ocasiones en las que los recursos organizacionales no se distinguen de otros recursos señalados precedentemente, como por ejemplo los recursos financieros y los “incentivos selectivos” en el caso de Victoria Murillo (1997), o los recursos institucionales en el caso de Jean Bunel (1992).

Es cierto que Murillo también incluye en la descripción de los recursos organizativos a la “estructura” del sindicato y a los “patrones de liderazgo”, elementos centrales de la vida interna de este tipo de instituciones. Pero este señalamiento lo realiza desde un punto de vista meramente formalista, destacando así el aspecto institucional del sindicato y su modelo de funcionamiento expresado en estatutos y leyes, lo que deja de lado las prácticas concretas de estructuración de la vida sindical interna, que es lo que a nosotros nos interesa.

También Bunel hace referencia a los recursos organizacionales, pero aquí son entendidos únicamente como las normas formales que garantizan los privilegios de los dirigentes sindicales. Se trata del plexo normativo (leyes y estatutos) que da lugar a la estructura de funcionamiento formal de los sindicatos. Esta idea conduce a una concepción de la organización como lugares y roles atribuidos a sus integrantes –enfoque funcionalista–, y no como asociación o unión entre distintos sectores –enfoque marxista y político que hace foco en la dimensión del vínculo y la estructuración interna (Hyman, 1981)–. No obstante, Bunel destaca, por otro lado, lo que él llama “recursos ideológicos” o “identificatorios”, entendidos como los elementos discursivos que permiten la unidad de los distintos sectores que conforman los sindicatos (por ejemplo: la ideología nacionalista y la identidad peronista). Si bien no es mayormente desarrollada, esta categoría intenta vislumbrar elementos explicativos de la unión o fragmentación que se produce en la vida interna de estas instituciones.

Por otro lado, Sebastián Etchemendy (2001) diferencia el poder organizacional del poder económico, y destaca lo que nosotros creemos es la clave para el estudio de la dimensión organizacional: la unidad/fragmentación al interior de los sindicatos. En términos concretos subraya, por ejemplo, la fragmentación del sindicalismo docente en Argentina y su consecuencia negativa a la hora de negociar y luchar contra el Estado neoliberal en la década de 1990. Sin embargo, este

autor no despliega esta dimensión y tampoco otorga otros elementos conceptuales para su construcción.

Es quizá Juan Carlos Torre quien más se ha aproximado al estudio de la vida interna de los sindicatos, mostrando la incidencia de esta dimensión en su despliegue externo, aunque lo ha volcado en pocos textos de su obra. Destaca “El proceso político interno de los sindicatos en Argentina”, donde desarrolla un examen detallado de esta instancia (Torre, 2004a). Sin embargo, y al igual que Murillo y en parte Bunel, en más de la mitad del artículo el análisis del autor se lleva a cabo desde un punto de vista formalista e institucionalista, destacando –al igual que los *Union Democracy Studies*³– los procedimientos democráticos formales: la presencia de opciones políticas, la rotación de los dirigentes, el funcionamiento de las elecciones sindicales, el entramado legal que regula la vida política interna, etc. Sin embargo, en los últimos dos puntos del texto, Torre realiza un minucioso análisis de las prácticas políticas concretas que se llevan a cabo en los sindicatos, subrayando el diseño de las tácticas sindicales y presentando un estudio de caso donde destaca la explicación a partir del poder relativo de los dirigentes y de las alianzas internas. De todas maneras, este análisis tampoco elabora categorías fuertes ni pretende el desarrollo de un entramado conceptual sistemático para pensar esta dimensión de lo sindical.

8

Por último, otro investigador que ha situado la mirada en la instancia organizacional, entendida como el proceso de división/unión entre los distintos sectores que componen una institución sindical, ha sido Arturo Fernández, quien por otro lado destaca fuertemente el rol de los factores políticos y económicos como determinantes de las prácticas sindicales. En sus trabajos (Fernández, 1985 y 1988) puede verse un interés en las relaciones políticas internas, especialmente dentro de las confederaciones sindicales, subrayando la evolución de los diferen-

tes nucleamientos y diferenciando actitudes y estrategias a lo largo de distintos períodos históricos. Entendemos que este enfoque de lo organizativo resulta clave para comprender el desempeño de los sindicatos en relación a otros actores. Sin embargo, Fernández tampoco presenta una conceptualización de este juego de uniones y divisiones, y no avanza en explicaciones internas de las decisiones tomadas por estos nucleamientos; de hecho, predomina aquí una perspectiva descriptiva.

3 Nos referimos a una corriente de estudios sindicales de origen anglosajón que aborda el estudio de la democracia interna. Se trata de un abordaje que pone especial hincapié en las instancias formales del accionar sindical. En este sentido, su mayor preocupación tiene que ver con las cuestiones relativas a la realización de elecciones, la presencia de distintas listas o partidos al interior de la entidad gremial, el recambio de dirigentes, etc. Esta escuela presenta una perspectiva notoriamente institucionalista y, en este sentido, aporta pautas o criterios de este tipo para la evaluación del carácter democrático de las asociaciones sindicales. Algunos trabajos clásicos son: Lipset, Trow y Coleman (1989) y Edelstein y Warner (1979).

Así, a pesar de estas observaciones y análisis, en todos estos casos —con sus matices— la prioridad continúa siendo dada a los recursos político-institucionales y económicos en el análisis de las acciones externas. Aun en los casos donde se hace mención a los recursos organizativos, éstos o no son definidos claramente o de hecho refieren en gran parte al poder económico y político de los sindicatos (finanzas, participación en instancias de negociación, alianzas, etc.), sin indagar en profundidad en su vida interna.

Teniendo en cuenta este estado de la cuestión, trataremos de aproximarnos a un desarrollo conceptual de esta instancia interna de los sindicatos, definiendo lo que entendemos por “recurso organizativo” e intentando indagar sobre el papel que esta dimensión cumple en el despliegue de las acciones externas y en la definición de las estrategias a seguir, sin dejar de advertir y evaluar la importancia de los otros recursos de poder.

Los recursos de poder

Si bien pretendemos aportar nuevos elementos explicativos de la acción sindical que vayan más allá de los recursos sindicales clásicos, éstos tienen sin duda una gran incidencia. Como ya señalamos, en los estudios sindicales estos factores de poder han sido un componente muy importante a la hora de explicar las acciones de estas instituciones, por lo que en nuestro análisis no deberíamos obviarlos. Así, las referencias han sido a las “fuentes de poder” (Torre, 2004b), a los “recursos de poder” (Bunel, 1992) o a los “recursos sindicales” (Murillo, 1997), entre otros.

No obstante, como nuestro objetivo difiere del planteado por los autores que han abordado desde esta perspectiva el análisis de la acción sindical en Argentina, realizaremos una adaptación de los tipos de recursos de poder, ligada directamente al objetivo de encarar, de una manera particular, la pregunta que nos hacemos sobre la relación que se establece entre la dimensión de la organización interna y la dimensión de la acción externa en las entidades gremiales. De esta forma diferenciamos otros recursos, aunque algunos presentan similitud con los desarrollados por estos autores.

Siguiendo a Walter Korpi, concebimos a estos recursos de poder como “atributos que proporcionan a los actores la capacidad de sancionar o premiar a otros actores” (Korpi, 1983, citado en Sola Espinosa, 2009: 5), y que varían a través del tiempo con el desarrollo de los procesos históricos. Estos recursos pueden ser institucionales, movilizadorios o aliancistas.

Los “recursos institucionales” remiten al conjunto de medios formales de los que puede servirse la entidad sindical, y que se encuentran, como su nombre lo indica, institucionalizados. En el caso estricto de una entidad de base, nos referimos principalmente a los Convenios Colectivos de Trabajo sectoriales, a la participación en mesas paritarias sectoriales y a la firma de acuerdos con las autoridades de la fábrica o repartición estatal. Aquí lo que otorga poder, entendido como capacidad de acción y presión, es el hecho de que esos recursos están garantizados por instituciones estatales, principalmente por el Ministerio de Trabajo. Estos medios se utilizan especialmente en el momento de negociación y a la hora de intentar efectivizar los compromisos acordados con distintos actores (principalmente, el empleador). Si bien su ejecución no garantiza la obtención de las reivindicaciones, es un recurso importante a la hora de exigir un acuerdo y su concretización. Este tipo de recurso, por la forma en que se implementa, ya que alcanza a la totalidad de la entidad sindical, no puede impactar sino en todas las líneas o sectores políticos que la componen. Podemos decir que tiene un valor similar para la totalidad de las corrientes presentes en la institución gremial. Así, este recurso es el más extensivo de los tres.

10

Con “recursos movilizatorios” nos referimos a aquellos que surgen a partir de la participación activa y colectiva de las bases en diferentes acciones estratégicas o tácticas de una entidad gremial.⁴ Este recurso es más dinámico y menos constante. Se caracteriza por permitir una rápida acumulación de poder, ya que funciona principalmente como presión directa a las autoridades patronales, pero al estar basado en la movilidad de los trabajadores es, a su vez, fluctuante. Nos referimos, principalmente, a la movilización de los trabajadores en una asamblea, en una huelga o paro, etc. Este recurso movilizador es quizá el medio más importante que se ha dado el sindicalismo a lo largo de su historia. Éste, a diferencia del recurso anterior, puede estar ligado a un sector particular de la entidad gremial. En este caso, no necesariamente la movilización es un recurso de toda la entidad sindical, sino que puede serlo de un sector específico.

Por último, nos referimos a los “recursos aliancistas”. Éstos remiten a los lazos de afinidad con organizaciones externas, establecidos por una entidad gremial determinada. Estas organizaciones pueden ser partidos políticos, corrientes dentro de partidos políticos, agrupaciones sociales, la cúpula sindical –para el caso de las entidades de base–, otros sindicatos, etc. Este tipo de recurso tiene que ver con el

4 No debemos confundirnos con la “teoría de la movilización de recursos” (Tilly, 1978; Kelly, 1998) que presenta a la movilización, no como un recurso más de poder, sino como todo un entramado teórico para el estudio de la acción colectiva.

apoyo que una entidad gremial puede obtener de parte de organizaciones externas y está relacionado con sostenes de diferente tipo. El apoyo puede darse a través de recursos movilizatorios, a partir de la participación y movilización de actores exter-

nos a favor, por ejemplo, de una junta interna de delegados. También pueden brindar recursos económicos, a través de la financiación de actividades, o directamente otorgando dinero. Del mismo modo, pueden ofrecer recursos de negociación, a partir del establecimiento de relaciones estrechas con demás actores externos (como puede ser la patronal). Finalmente, estos recursos aliancistas también pueden concentrarse en manos de algunos sectores y no necesariamente de todo el conjunto.

Estos recursos sindicales de poder brindan a las entidades gremiales los medios tanto para *confrontar* como para *negociar* con los distintos actores. En este sentido, son recursos propios de cada una de las entidades sindicales o de sus diversos sectores componentes.

El plano interno en los sindicatos

Teniendo en cuenta que nuestro principal objetivo es intentar aportar al estudio conceptual de la dimensión organizativa de los sindicatos, entendida como el entramado de articulaciones y fraccionamientos internos, debemos sumar a los clásicos recursos de poder una perspectiva del sindicato por dentro.

En este sentido, sostenemos que una mirada que desatiende las contradicciones internas y sus disputas, dificulta entender la acción externa no como el producto directo de una racionalidad totalizante, sino como el resultado contradictorio de disputas entre diferentes corrientes y sectores internos. De alguna manera, estos señalamientos son los que Nicos Poulantzas realiza a las perspectivas clásicas sobre el Estado, que entienden a éste como un “bloque monolítico, sin fisuras” (Poulantzas, 1991: 157-158), que implementa sus políticas de manera totalmente racional y unilateral, desprovisto de contradicciones internas.

Un sindicato tampoco es un bloque monolítico sin fisuras. Más bien es una estructura compuesta por sectores diferentes que establecen entre sí distintas relaciones, que pueden contradecirse, y cuya estrategia de acción es precisamente el resultado de las disputas dadas en su interior. Parafraseando a Poulantzas (1991: 159), podríamos decir que el establecimiento de las acciones externas y de las estrategias de un sindicato debe ser considerado como el resultado de las contradicciones inscriptas en la estructura misma de la entidad gremial. Una organización sindical, al igual que el Estado y otras asociaciones, está “constituida-dividida” por los distintos sectores o corrientes presentes en su seno.

La histórica recurrencia al término “organización sindical” para hablar del sindicato como institución, ha dificultado la separación de la instancia organiza-

cional como una dimensión más de lo sindical. Establecer esta diferencia permite entender a la organización no como un producto natural que viene junto con la formalidad institucional, sino como el resultado de un trabajo permanente de articulación política. Una clave en este asunto es diferenciar entre el “sindicato” como institución o estructura formal, y la “organización” como el proceso de estructuración o conformación de la articulación entre los distintos sectores que necesariamente componen un sindicato.

Las formaciones organizativas

12

Este enfoque de la dinámica interna en las instituciones gremiales tiene como base teórica a algunos desarrollos gramscianos, especialmente los llevados a cabo por Laclau y Mouffe (2004) y por Laclau (2005). Esta perspectiva va más allá de una mirada institucionalista sobre el sistema de votación y de recambio de los integrantes del sindicato –posición que, como vimos, hace hincapié en la presencia/ausencia de listas electorales competitivas y en la alternancia– y nos permite adentrarnos en el mundo de las relaciones de poder presentes en toda entidad sindical, con el objetivo de comprender las diferentes configuraciones que adquiere la organización interna. En este sentido podríamos hablar de “formaciones organizativas” que van desde la división y el fraccionamiento, producto de la prevalencia del aspecto diferencial entre los distintos sectores allí presentes, hasta el momento de máxima articulación posible, a través de un tipo de vinculación hegemónica que tiende a borrar las diferencias entre las distintas posiciones (Laclau y Mouffe, 2004: 170-189). Los diversos tipos de relación establecidos entre las distintas corrientes internas nos brindan diferentes composiciones posibles.

Con esta diferenciación laclausiana de grados de articulación entre los sectores –diferencia entre hegemonía, alianza y ausencia de articulación–, nos sumergimos en el análisis de las relaciones al interior de las entidades sindicales. Éstas son entendidas aquí, primeramente, como espacios de disputa en torno a su dirección y orientación.

Frente a las perspectivas más clásicas, que hacen hincapié en los recursos de poder políticos y económicos y en la instancia de la acción externa, nosotros sostenemos, y esta es nuestra hipótesis, que éstos no parecen ser los únicos factores significativos a la hora de explicar las estrategias sindicales y, especialmente, la consecución de los objetivos propuestos. No sólo esos recursos de poder, sino también la instancia organizacional, y con ella la política articuladora interna, tiene una incidencia significativa en el despliegue externo de las instituciones gremiales.

Estrategia metodológica y recolección de datos

Para encarar este trabajo, y como estrategia metodológica, realizamos un profundo estudio empírico sobre una entidad sindical de base⁵. El estudio de caso permite un acercamiento detallado al fenómeno estudiado –y a sus significaciones– en contextos “naturales”, difícil de lograr desde otros enfoques metodológicos (Yin, 1984).

Así, elegimos una junta interna de delegados (la instancia institucional más pequeña del sindicalismo argentino) con el propósito de obtener un mayor control y seguimiento del número de variables del caso. Seleccionamos la junta perteneciente a la Asociación Trabajadores del Estado (ATE)⁶ presente en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Esta elección se debió a dos razones: una tiene que ver con que en esta institución encontramos variedad de posicionamientos políticos (esta pluralidad también se da en la sede sindical y en varias otras juntas de delegados del sindicato), y la otra, por el relativamente fácil acceso al lugar de trabajo y a sus delegados⁷.

Si bien optamos por una triangulación metodológica, privilegiamos un acceso cualitativo al objeto de estudio. Con respecto a la recolección de datos, entrevistamos a 17 delegados (la selección tuvo en cuenta la pertenencia de éstos a los distintos sectores que componen ATE-Desarrollo Social). En total realizamos 20 entrevistas. Por otro lado, llevamos a cabo entrevistas a dirigentes, cuadros medios y trabajadores del sindicato, también contemplando las diferentes líneas internas. Además, realizamos observación no participante en el local gremial de la junta interna, en reuniones de esta entidad de base, en asambleas, en movilizaciones y en plenarios de delegados. A esto hay que sumar el análisis de material documental de la junta (folletos, notas

5 Este caso de estudio fue trabajado, junto a otros, en el marco de nuestra Tesis de Doctorado titulada “La vida al interior del sindicato. Estudio de caso sobre la dinámica interna de la Asociación Trabajadores del Estado, 2003-2008”, dirigida por la Prof. Danielle Tartakowsky (Université Paris VIII-Vincennes-Saint-Denis) y la Dra. Paula Lenguita (Universidad de Buenos Aires), defendida y aprobada en marzo de 2012.

6 ATE es un sindicato que nuclea a diferentes categorías de trabajadores estatales (administración pública, empresas estatales, hospitales públicos, personal civil de las fuerzas armadas, etc.). Conformado en 1925, supo mantener durante casi toda su historia una impronta contestataria. En 1984, luego de recuperada la democracia en Argentina, las elecciones en esta asociación dieron por ganadora a la Lista Verde. En la década de 1990, ATE encabezó la resistencia sindical a las políticas neoliberales impuestas desde el gobierno nacional. La llegada al poder del ex presidente Néstor Kirchner en 2003 dividió a antiguos compañeros de la Lista Verde, conformándose así una tendencia kirchnerista y otra de izquierda moderada, con un claro discurso de autonomía sindical (Contreras, 2010; Duhalde, 2009; Diana Menéndez, 2008; Armelino, 2007).

7 No suele ser fácil, para aquellos que realizamos investigaciones empíricas sobre sindicalismo, el ingreso a las entidades gremiales. Por lo general, la desconfianza de los sindicalistas impone un límite difícil de sortear. No fue así en el caso de ATE, por lo que queremos agradecer enormemente el tiempo brindado por los delegados, dirigentes y trabajadores, sin los cuales este trabajo hubiera resultado imposible.

dirigidas a las autoridades del ministerio y sus respuestas, boletines), aquel de la dirección de ATE (memoria y balance, estadísticas, el periódico de la asociación), de la Junta Electoral de ATE-Capital Federal (actas y estadísticas) y material periodístico sobre los principales conflictos que atravesó la junta desde su fundación.

La reconstrucción de las distintas etapas de esta junta interna, sus características, las relaciones entre los distintos sectores y sus consecuencias, entre otras cuestiones, fue posibilitada por el análisis de este conjunto de datos diversos⁸.

El caso de estudio: ATE-Desarrollo Social

La junta interna de ATE en el Ministerio de Desarrollo Social de la Argentina tiene una historia que comienza en 1997. Desde entonces han pasado por allí, y han convivido, delegados ligados de una u otra manera a distintos nucleamientos políticos: peronista; trotskista; también el vinculado a la Agrupación Nacional Unidad y Solidaridad de ATE (ANUSATE)⁹—que lidera el sindicato a nivel nacional—; y aquel conformado por militantes de Barrios de Pie¹⁰.

14 Esta entidad de base logró mantener una unidad compacta desde su fundación hasta aproximadamente el año 2005. El grado de articulación alcanzado por entonces tiene como uno de sus principales elementos explicativos la presencia de una tradición política común a la mayoría de sus delegados. En ese momento varios integrantes de la junta eran a su vez militantes que se definían como peronistas, algunos de los cuales incluso tenían una larga experiencia política. Al mismo tiempo, y durante los primeros años, estos delegados encontraron en el gobierno de la

Alianza, dirigido por el radicalismo, a un adversario común que les permitió afianzar aún más su vínculo interno. Este proceso de cohesión entre los distintos integrantes de la junta estuvo sostenido al mismo tiempo por la existencia de una única conducción llevada a cabo por el máximo referente y fundador de esta entidad de base. Nos referimos a un tipo de dirección respetada y acatada por el resto de los delegados, que marcaba la orientación política y gremial de ATE-Desarrollo Social.

8 La rica experiencia del largo trabajo de campo en esta junta interna es expuesta y analizada en el capítulo III de nuestra Tesis de Doctorado (Duhalde, 2012).

9 ANUSATE es la agrupación que viene conduciendo el sindicato desde 1984. Esta agrupación está referenciada en las elecciones internas con la Lista Verde, y se postula como una opción progresista de tipo socialdemócrata.

10 El Movimiento Barrios de Pie es un movimiento social que surgió en diciembre de 2001 como una organización que buscaba nuclear los reclamos de los trabajadores desocupados a nivel nacional. Un sector de delegados de ATE milita en esta agrupación de izquierda independiente.

Por otro lado, esta conducción de base tomó desde el comienzo una posi-

ción independiente con respecto a los postulados de la cúpula sindical de ATE. Más bien pareció guiarse a lo largo de los años por los acontecimientos políticos nacionales, observados siempre a través del tamiz que supone su tradición política y su propia trayectoria militante. Este distanciamiento con respecto a la dirigencia del sindicato acarreó algunas consecuencias. Una de ellas tuvo que ver con lo que fue la división de la junta interna por parte de la conducción de ATE en el año 2002, a partir de la creación de una entidad de base afin en el ministerio, maniobra que restó al conjunto de ATE-Desarrollo Social una cantidad importante de delegados y afiliados.

La junta pudo mantenerse unida unos años más, aunque no serían muchos. Algunos de los cambios ocurridos en esta repartición, principalmente la asunción de Alicia Kirchner como ministra de Desarrollo Social en mayo de 2003, hicieron que esta estabilidad comience de a poco a verse amenazada.

A partir del año 2004 ingresó una cantidad inédita de personal al ministerio. De 2.500 empleados en 2003 se pasó a cerca de 6.500 en 2009¹¹. Para el año 2013 ya se contabilizaban 9.629 trabajadores (Centro de Estudios Políticos, Sociales y Sindicales, 2014: 11). Este crecimiento exponencial del personal supuso un desafío para las instituciones sindicales. Varios de los flamantes ingresantes se afiliaron a ATE, por lo que se hizo necesaria la asunción de nuevos delegados. Para esta junta, que había sido debilitada en 2002, se abría la posibilidad de una recomposición a través de la integración de afiliados recientes. De esta manera, y manteniéndose el núcleo fundador, en el año 2005 ingresan nuevos delegados a una junta que se amplía –pasó de 16 a 25 integrantes–¹².

Varios de estos nuevos delegados eran jóvenes activistas del Movimiento Barrios de Pie. La mayoría de ellos había ingresado a la política a partir (y a través) de los sucesos acaecidos en torno a la crisis económica y política del país en los años 2001-2002. En este sentido, su experiencia militante tenía que ver con luchas de resistencia y de oposición a políticas neoliberales, con su presencia en la calle, con la realización de piquetes, con demandas sociales y con métodos asamblearios (Lenguita, 2004; Maneiro, 2009); en definitiva, con una práctica movimentista distinta a la que generalmente es llevada a cabo desde una militancia político-partidaria, que es desde donde provenía la mayoría del sector peronista. Esta diferencia fue una de las principales causas de la división y el enfrentamiento que a partir de entonces pudo observarse en ATE-Desarrollo Social.

11 Estas cifras se obtienen del trabajo “Mapa del Estado Nacional” realizado por la conducción de ATE, donde se lleva a cabo un relevamiento de la cantidad de trabajadores, de su modalidad contractual y del número de afiliados al sindicato en cada una de las reparticiones del Estado nacional.

12 Fuente: Actas de Proclamación de la Junta Electoral del Consejo Directivo de ATE-Capital Federal (Junta Interna de Delegados Desarrollo Social de la Nación, años 2003 y 2005).

En ese contexto, el sector de Barrios de Pie, con la intención de darle otra impronta a esta entidad de base, al poco tiempo de haber ingresado a la junta comenzó con la puesta en práctica de acciones que involucraban una clara dinámica de participación y movilización (asambleas de afiliados y no afiliados, batucadas, cortes de calle, pegatinas, etc.). Estas medidas empezaron a disgustar al sector fundador. El resultado de estas diferencias fue el final de una etapa de unidad y el inicio de una larga contienda por la dirección de la junta. De esta manera, el liderazgo que lograba cohesionar a los delegados comenzó a desdibujarse y con él la articulación y organización de esta entidad de base. Lo que en el pasado había sido cohesión y acción conjunta se transformaba ahora en división y disputa. Así, terminaba una larga etapa de liderazgo y comenzaba lo que podemos dar en llamar “un período de transición”. Este último parece estar caracterizado por la presencia de un estado conflictivo interno dado por la disputa por imponer una determinada impronta a la junta.

Las principales fracciones presentes en ATE-Desarrollo Social hasta fines de 2007, la que hemos denominado “peronista” y aquella que agrupa a los militantes de Barrios de Pie, encararon la resolución de los problemas laborales del período a través de distintas modalidades¹³. Mientras el primero priorizó la negociación con las autoridades del ministerio, el segundo puso especial hincapié en la implementación de medidas de acción directa. Así, el accionar sindical de ambas fracciones se superpuso reiteradas veces durante esta etapa, lo que dejó en evidencia las discrepancias internas. Tanto los afiliados y trabajadores en general,

como las mismas autoridades del ministerio, se hicieron eco de la división que entonces estaba sufriendo la junta.

13 A partir de 2005 también encontramos a la fracción “verde” (de la Lista Verde de ANUSATE), que responde a la cúpula del sindicato; pero se trata de un grupo más débil y minoritario, que, en los hechos, estaba ligado a la fracción de Barrios de Pie.

14 Nos referimos al conflicto abierto desarrollado entre fines de 2006 y mediados de 2007, encarado por trabajadores del ministerio y por todas las fracciones que componían la junta, que tuvo como causa principal la dilación para concretar el pase a Resolución número 48 de los empleados contratados. Esta Resolución del año 2002 otorga a los trabajadores estatales todos los beneficios de un empleado de planta permanente, menos el derecho de estabilidad. Según delegados y ex delegados de la junta, en el año 2004 sólo el 7% del personal del ministerio pertenecía a la planta permanente y otro 7% a la planta transitoria, el resto estaba repartido en diferentes modalidades de contratación precarizantes, con lo que eso implica en términos de “riesgos

Esto último es un elemento importante a la hora de explicar el descenso en la participación de los trabajadores durante el principal conflicto de esos años¹⁴, quienes a pesar de ser atraídos por el sector de Barrios de Pie no encontraron en la entidad de base un lugar de unidad para la lucha conjunta. Por otro lado, esta visibilidad del fraccionamiento interno también se convirtió en un factor clave para los funcionarios de turno a la hora de tratar la resolución de éste y otros conflictos laborales. En este sentido, las autoridades tuvieron en cuenta esta particularidad al insistir con la doble estrategia de negocia-

ción y dilación a lo largo de la contienda. La negociación con los funcionarios parecía darle la razón al sector peronista, más proclive al diálogo, quien entendía que sólo de esta manera podían alcanzarse las reivindicaciones; mientras que la dilación en la concretización de lo acordado habilitaba al sector de Barrios de Pie a postular que no alcanzaba con esa instancia y que hacía falta ir a fondo con las medidas de acción directa.

Como resultado de este proceso podemos señalar que la ruptura dentro de la junta interna (y, por lo tanto, la falta de un liderazgo unitario y de cohesión) le ha restado fuerza a esta entidad de base para luchar contra la precarización en el ministerio y encarar a fondo los problemas estructurales de los trabajadores. Si bien se avanzó en la “recontratación en mejores términos” de una cantidad importante de empleados del ministerio, no se alcanzó a atacar de raíz la fuente de esta precarización constante. Una muestra de dicha dificultad la vemos en el hecho de que esta junta interna mantuvo como principal reivindicación durante todo este tiempo demandas de tipo contractual —cuestión que al menos continuaba en 2012—¹⁵.

En el largo período de transición de la junta, abierto en 2005, la falta de una identidad común, sea por la negativa —a partir de la identificación de un mismo adversario externo— o por la positiva —a través de la identificación con un mismo líder—, y la que es una de sus principales consecuencias, la falta de articulación interna (Laclau, 2005: 75-88; Laclau, 1996), limitó la puesta en práctica de acciones sindicales coordinadas y coherentes. Entendemos que como consecuencia de esto último los resultados gremiales obtenidos durante el período han sido magros. Incluso esta dificultad continuó luego del año 2009 cuando una alianza coyuntural entre el sector de Barrios de Pie, el “sector verde” y un nuevo sector de filiación trotskista desplazaron al grupo peronista. Esta nueva configuración tampoco pudo acordar una estrategia de acción en común para la resolución de los principales problemas laborales.

del empleo” (ver Poblete, 2013): contrato monotributista por Resolución 1184/01 (contrato por 6 meses, con presentación de factura mensual); contratos semestrales con organismos internacionales; pasantes, becarios y asistentes técnicos (todos ellos a través de universidades nacionales, sin vínculo formal con el ministerio); y hasta personal vinculado al ministerio a través de órdenes de compra con facturación horaria. El porcentaje que brindan los delegados se asemeja al que encontramos en el año 2009, como puede verse en el mencionado trabajo “Mapa del Estado Nacional”. Allí se observa que sólo un 10% del personal empleado ese año en la repartición pertenecía a la planta permanente y un 4% a la planta transitoria. Estas cifras no son exactas ya que la Dirección de Recursos Humanos del ministerio retacea información y a su vez no reúne los datos de todos los empleados contratados que allí trabajan.

¹⁵ Esto último se desprende de las entrevistas realizadas a delegados de ATE-Desarrollo Social, pero también a partir de los afiches y boletines publicados por las distintas fracciones de la junta interna, donde se prioriza la cuestión contractual.

Organización y recursos sindicales: un análisis por etapas

Podemos hablar de tres grandes etapas de ATE-Desarrollo Social. La primera (que va de 1997 a 2005) está caracterizada por la presencia de una “formación hegemónica” al interior de la junta. Se logra una formación hegemónica cuando se alcanza una confianza entre los sectores componentes y un compartir el mismo sentido sobre los acontecimientos en los que se ven envueltos. Así, la hegemonía supone, como lo sostenía Antonio Gramsci (1992), un involucramiento entre los sectores a nivel moral o cultural. La hegemonía de esta entidad de base era conducida por Jorge Aguado, máximo referente del sector peronista, corriente fundadora de la junta. Hasta el año 2003, la preeminencia del peronismo como tradición política fue prácticamente incuestionable.

18

Una segunda etapa se abre a partir del año 2005, cuando ingresan a la junta activistas de Barrios de Pie y se conforma la fracción que responde a la cúpula sindical de ATE (el “sector verde”). Este período se caracteriza por una “disposición rupturista” al interior de la junta, caracterizada por divisiones y disputas dadas a partir de una lucha por imprimir un liderazgo y una conducción determinada. Se trata de la máxima expresión de la diferencia entre sectores y se da en los casos en donde las entidades sindicales se encuentran definitivamente rotas. De esta manera, la configuración de la junta con la que aquí nos encontramos es la de una “formación ruptural”. De más está decir que una entidad sindical rota supone una organización débil e inestable, donde, por lo general, sus diferentes elementos componentes suelen actuar por separado, sin coordinación de acciones conjuntas.

Finalmente, debemos hacer mención a la última etapa, que comenzó en el año 2009 con el desplazamiento definitivo del sector peronista. Ésta se caracteriza por la conformación de una alianza táctica entre tres corrientes diferentes (verdes, Barrios de Pie, y un nuevo sector vinculado al trotskismo), que tienen como principal motivo de vinculación su común objetivo de desplazar de la junta al sector fundador, pero que no han logrado definir estrategias positivas de acción conjunta. A este tipo de articulación, que es exclusivamente táctica, en el sentido de que no proyecta un plan constructivo propio, sino que es más bien la forma rápida de confrontar con un determinado adversario, lo denominamos “alianza coyuntural”. Lo llamamos “alianza” porque, de hecho, es un pacto político entre distintos sectores. Y hablamos de “coyuntural”, porque se trata de una alianza política entre elementos con intereses predominantemente diferentes, que tienen como principal factor común su vinculación contra un mismo actor, y que no tienen por delante una estrategia positiva compartida.

Cohesión interna y escaso poder

Con respecto a la primera etapa de gobierno de la junta interna, debemos mencionar el hecho de que ésta, si bien nace apadrinada por ANUSATE, posee una relación poco cordial con la cúpula sindical. Este recurso de poder de tipo aliancista, importante para toda junta de delegados, parece haber estado disponible sólo durante los primeros dos años; luego, las diferencias y la distancia se transformaron en enemistad. Con esto nos referimos a que ya en los primeros años comienza a producirse una separación entre la junta y los máximos dirigentes del sindicato. Las críticas del principal referente del sector peronista con respecto a la creación de una nueva central de trabajadores —la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA)—, y con respecto a la idea de trascender la tradición peronista —con la intención de imponer una nueva, propiamente sindical y autónoma—, produjeron desde el principio fuertes desencuentros¹⁶.

Esta relación empeoró aún más cuando a partir de fines de 1999 la Alianza se hizo cargo del gobierno nacional y en un primer momento obtuvo el apoyo de la cúpula de ANUSATE. Durante los siguientes dos años, esta junta modificó su tradicional modalidad negociadora y apostó también a la acción confrontativa de cara al gobierno radical —que en el ministerio había llevado a cabo un importante despido masivo—¹⁷. Finalmente, esta relación terminó por romperse cuando la cúpula sindical decidió dividir la junta interna. Así, durante esta etapa ANUSATE no funcionó como recurso de poder de esta junta.

Durante este mismo período, la vinculación con la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) (el otro sindicato presente en el lugar de trabajo) tampoco llegó a cuajar como una relación de alianza. Más allá del apoyo mutuo en algunas medidas concretas, no fue parte de los recursos de poder que la junta poseía en aquel entonces. A su vez, los delegados tampoco disponían de un Convenio Colectivo de Trabajo sectorial, ni de una mesa paritaria sectorial. Esta junta no gozaba de recursos institucionales.

Ahora bien, ¿con qué recursos sindicales contó ATE-Desarrollo Social durante esta primera etapa de gobierno?

Debemos decir que los recursos de poder fueron escasos. En esos años, el recurso sindical primordial, casi el único, salvo en el período radical que va de 1999 a 2001, fue la alianza con los funcionarios

16 La fundación de la CTA en 1992 fue desde el comienzo un proyecto de creación de un sindicalismo de movimiento social, que reagrupase no sólo a trabajadores, sino también a desocupados, movimientos de pueblos originarios, ecologistas, agrupaciones barriales, etc., diferenciándose de la Confederación General del Trabajo (CGT), de raíz fuertemente peronista y corporativa (Armellino, 2005).

17 Nos referimos a los despidos masivos que se produjeron en la navidad de 1999, cuando las autoridades decidieron no renovar los contratos, según los delegados de entonces, de aproximadamente 400 trabajadores de esa repartición.

de turno. Nos referimos a la relación con autoridades del gobierno de Carlos Menem y luego con funcionarios de las administraciones Duhalde y Kirchner. Como la postura de ATE-Desarrollo Social durante el gobierno de la Alianza fue, desde un principio, de oposición, este recurso aliancista fue reemplazado durante esos años por el recurso de la participación activa y colectiva de los trabajadores del ministerio. El recurso movilizador le permitió enfrentar a los funcionarios, principalmente a partir de los despidos masivos del año 1999, sin embargo esto dio como resultado, según delegados de entonces, “sólo algunas reincorporaciones”.

Esta junta se caracterizó, durante este período, por mantener una postura negociadora (descontando los años de gobierno de la Alianza). Sin embargo, a pesar de la negociación con los funcionarios más afines políticamente y a pesar de las confrontaciones abiertas, fueron pocas las reivindicaciones obtenidas. Una respuesta a esto es la insuficiencia de los recursos sindicales disponibles. Por un lado, a los pocos años de su fundación se perdió el apoyo de ANUSATE, y por otro lado nunca logró alcanzarse una alianza con UPCN, mientras que jamás contó con alguno de los recursos institucionales de importancia.

Ampliación de recursos y ruptura organizacional

Durante la segunda etapa, que va del año 2005 al 2009, y que está caracterizada por un estado generalizado de ruptura, puede observarse, en cambio, la disposición de una mayor cantidad de recursos sindicales. Sin embargo, la particularidad de su división interna dificultó el manejo y la puesta en práctica de estos factores de poder.

Uno de los problemas de ATE-Desarrollo Social durante esos años tuvo que ver con el hecho de que los recursos sindicales disponibles no correspondían a la junta interna como un todo, sino a las distintas fracciones presentes en su interior. Así, podemos decir que la fracción verde contaba principalmente con el apoyo de la cúpula sindical (apoyo que fue aumentando a medida que pasaron los años, a partir del crecimiento y consolidación de los militantes de ANUSATE). Este recurso aliancista fue utilizado varias veces durante esta etapa, pero mayormente como recurso de la fracción verde frente a la fracción peronista. Así, el apoyo de la cúpula sindical reaparecía nuevamente, después de años de desavenencias, pero ligado estrictamente a uno sólo de los sectores de la junta.

También debemos mencionar la relación de alianza que la fracción peronista continuaba teniendo con los principales funcionarios del ministerio, vínculo que había nacido en el año 2002. El apoyo de las autoridades estaba fuertemente

relacionado con los intereses político-partidarios de los militantes peronistas de la junta¹⁸. Por último, la fracción de Barrios de Pie se caracterizó por el impulso dado a partir del año 2006 a la participación activa y colectiva de los trabajadores; recurso movilizatorio que, durante esta segunda etapa, permitió la realización de reiteradas acciones de presión contra los funcionarios de turno.

Así, nos encontramos con una paradoja. Por un lado, durante esta etapa la junta cuenta por primera vez con varios recursos sindicales de importancia: nos referimos a la alianza con ANUSATE, a la alianza con los funcionarios del ministerio y a la movilización de los trabajadores. Pero por otro lado, cada uno de estos factores de poder estaba ligado sólo a una de las tres fracciones de una junta dividida, lo que dificultó el manejo coordinado de los recursos y el acuerdo con respecto a una acción externa en común.

Esta etapa estuvo caracterizada por la superposición de las estrategias y tácticas de las distintas fracciones, cuestión que fue aprovechada por las autoridades de turno para esquivar las demandas sindicales y los compromisos adquiridos. Por ejemplo, mientras la fracción de Barrios de Pie organizaba y conducía movilizaciones de trabajadores con el propósito de presionar a las autoridades, la fracción peronista intentaba al mismo tiempo establecer entrevistas con los funcionarios, las que les eran negadas al encontrarse el otro sector realizando batucadas en las puertas del ministerio o llevando a cabo cortes de calles. Así, las autoridades ponían como condición para el diálogo suspender las medidas de acción directas que se estaban implementando, algo que la fracción peronista no podía garantizar ya que no era la que contaba en ese momento con la dirección del recurso movilizatorio.

Como corolario, si bien en esta etapa la junta obtuvo algunas demandas, no logró atacar en profundidad el problema principal que venían señalando y que tenía que ver con la situación de precarización contractual de la mayoría de los trabajadores de la repartición. El mayor obstáculo con el que se encontraban los delegados era que mientras lograban a cuentagotas hacer ingresar en el marco de la Resolución número 48 a trabajadores pasantes y con contratos monotributistas, el ministerio continuaba tomando personal pasante, contratados internacionales y becarios (como queda confirmado en el “Mapa del Estado Nacional”), lo que condujo a una suerte de círculo precarizante. Así, nos encontramos con un trabajo gremial que, si bien pudo solucionar algunas cuestiones de inestabilidad y precarización laboral, no pudo atacar la raíz del problema: la existencia misma y total vigencia de los denominados “contratos basura”.

18 Por ejemplo, varios de estos delegados participaban y brindaban su apoyo en la organización de actos proselitistas de funcionarios del ministerio.

Límites de la alianza coyuntural

Finalmente nos encontramos con la última etapa de ATE-Desarrollo Social, que comienza a partir del año 2009. Este período se caracteriza por la formación de una alianza coyuntural, donde la articulación viene dada casi únicamente por su común contraposición al sector peronista, y donde no encontramos un proyecto estratégico de acción conjunta. Aquí los recursos sindicales más importantes son de dos tipos: por un lado, el recurso aliancista, a partir de la relación de la junta con ANUSATE, y por otro lado, el recurso movilizador, a partir de la participación activa y colectiva de los trabajadores.

Si bien la cúpula sindical tiene relación directa con el sector verde, podemos decir que ANUSATE en estos años acompaña a la totalidad de la junta. A partir del 2009, y por primera vez, el sector verde dirige esta entidad de base, por lo que, más que confrontar con los demás sectores, necesita articularlos en torno a un único liderazgo. Sin embargo, tanto los activistas de Barrios de Pie como los delegados filo-trotskistas, resisten la integración plena en la orientación que ANUSATE pretende imponer. Por otro lado, también el recurso movilizador es, en este caso, un recurso con el que puede contar la totalidad de la junta. Los tres sectores pueden recurrir por igual a la movilización de los trabajadores, aunque es cierto que cada corriente cuenta con la participación de determinadas aéreas del ministerio.

22

En esta última etapa, la modalidad de acción externa que ha predominado ha sido de tipo confrontativa, principalmente a través de movilizaciones en distintos edificios del ministerio, que han tenido el objetivo de presionar por el pase a la Resolución número 48 de los trabajadores con contratos internacionales (del Banco Mundial o del Banco Interamericano de Desarrollo). Sin embargo, las diferencias en torno a las formas de llevar a cabo estas acciones han conducido recurrentemente a la ausencia de sectores enteros en la realización de determinadas medidas concretas. Así, el sector trotskista ha realizado a partir del año 2009 varios cortes de calle en la sede ministerial de Misiones 71, con el apoyo de trabajadores de ese edificio y de delegados de otras juntas internas de ATE, pero sin el acompañamiento de las demás fracciones. También el sector verde ha llevado a cabo actividades en las que no han participado ni el sector de Barrios de Pie ni el sector trotskista. Estas discrepancias dieron lugar en 2012 a una nueva ruptura interna.

Así, a pesar de poseer importantes recursos sindicales, el hecho de que la articulación establecida entre los diferentes sectores sea meramente táctica –sin un liderazgo y una orientación clara–, parece haber conducido a resultados similares a los de la etapa anterior. De este modo, sólo se consiguió el pase a Resolución número 48 de algunos contratados internacionales (no pudiendo evitar el ingreso

de nuevos trabajadores precarizados al ministerio) y no se logró avanzar en la demanda de cambio de categoría de los trabajadores profesionales¹⁹.

En definitiva, a pesar de la exclusión del sector peronista, la junta no ha sufrido transformaciones de importancia en esta última etapa, ni en términos de los recursos de poder disponibles, ni en términos de los logros gremiales obtenidos.

El acuerdo, entre la unidad y la ruptura

Podemos afirmar que una institución sindical fuertemente integrada –con un liderazgo y una conducción unitaria– permite un acuerdo común, seguro y durable en torno a las estrategias de acción, mientras que en una entidad gremial dividida es probable que se encuentren grandes dificultades a la hora de arribar a un compromiso conjunto sobre las acciones a implementar y que, de hecho, cada sector desarrolle una estrategia propia.

En la primera etapa de ATE-Desarrollo Social, la estructuración hegemónica de la junta interna permitió una definición unitaria de las estrategias de acción, que en un principio tuvo que ver con la negociación con los funcionarios de turno (en los últimos años del gobierno de Menem) y luego viró a la confrontación con las autoridades del ministerio a partir del incentivo a la participación colectiva de los trabajadores (en la administración de la Alianza). Estas definiciones fueron respetadas por el conjunto de los delegados y sostenidas a través del tiempo. Diferente fue la segunda etapa, donde no pudo generarse un consenso en cuanto a la implementación de acciones externas, especialmente en el marco del conflicto de 2006-2007. La ruptura en la que se encontraba sumida la junta desde el año 2005 imposibilitó la conformación de un acuerdo sobre las estrategias y tácticas comunes a llevar a cabo en el contexto de una lucha que involucraba a todos los sectores.

Por otro lado, y esto nos interesa particularmente, pudimos constatar que una entidad sindical, por más que cuente con varios recursos de poder, puede verse limitada en el aprovechamiento de éstos si no posee a su vez un recurso organizativo sólido. Esto se debe a los problemas que la escasez del recurso organizativo trae para la concreción de acuerdos estratégicos de acción. Ya vimos cómo durante la segunda etapa de ATE-Desarrollo Social la junta dispuso de varios recursos sindicales pero de todas maneras sus logros fueron módicos. En este sentido, si no nos detuviésemos en la

19 Se trata de la demanda de que todos los trabajadores profesionales del ministerio (sociólogos, psicólogos, trabajadores sociales, etc.) pasen a una misma categoría del escalafón (letra B). Esta reivindicación surge unos años antes, pero es retomada con fuerza en esta etapa.

instancia interna (relativa a la articulación entre los distintos sectores) y sólo nos interesásemos por el tipo y la cantidad de sus factores de poder, nos encontraríamos con dificultades a la hora de explicar los problemas que tuvo esta junta para aprovechar esos recursos en el ámbito de la acción externa. En cambio, si incorporamos la dimensión organizativa, nos damos cuenta que los recursos de poder, más que pertenecer al conjunto de la junta estaban ligados a los distintos sectores allí presentes. Esto último tiene que ver con que durante esta etapa la entidad de base no presentó siquiera un mínimo de articulación entre sus elementos componentes, lo que dio como resultado una junta interna dividida en fracciones con estrategias de acción propias.

Así, esta característica organizativa tuvo sus consecuencias en los resultados finalmente obtenidos. La superposición descoordinada de distintas acciones disminuyó la capacidad de los recursos de poder con los que contaban. Por otro lado, esta falta de coordinación y de definición de estrategias en común fue utilizada por las autoridades del ministerio para debilitar la participación activa y colectiva de los trabajadores y para perpetuar la división al interior de la junta –principalmente durante el conflicto de los años 2006-2007–. De este modo, a pesar de que ATE-Desarrollo Social contaba con importantes recursos de poder, su aprovechamiento se vio dificultado por el escaso o nulo recurso organizativo de aquellos años.

24

Sin embargo, no debemos caer en la visión contraria. El recurso organizativo tampoco basta por sí solo si no está acompañado por la presencia de los otros recursos de poder. Esto puede verse en el caso de ATE-Desarrollo Social en los años que van de 1999 a 2001. Esta etapa, como vimos, se caracterizó por la conformación de una articulación hegemónica, pero este grado de organización interna no estuvo acompañado por recursos sindicales significativos. De hecho, solamente nos encontramos con recursos movilizatorios que resultaron insuficientes para contrarrestar la ola de despidos masivos de aquellos años. Únicamente se consiguieron algunas reincorporaciones individuales y no pudo avanzarse en la consecución de otras demandas. La falta de apoyo de la cúpula sindical, la ausencia de alianzas con UPCN y con los funcionarios de turno, y la escasez de recursos institucionales parecen haber condicionado los resultados de las acciones llevadas a cabo por una junta por entonces cohesionada.

Conclusiones

Los recursos de poder sindicales (aliancistas, movilizatorios o institucionales) son, en su conjunto, los pilares sobre los que se erige la fuerza que adquiere una entidad gremial en una determinada coyuntura. Estos factores de poder son imprescindibles para intentar conseguir los objetivos que se van fijando en un determinado proceso. Así, el desenlace alcanzado, tanto gremial como político, parece estar directamente relacionado con la capacidad efectiva de poder.

La fuerza que brindan estos recursos incide de manera directa en el desarrollo que toma la acción externa y en los resultados obtenidos. Esto acompaña lo dicho por varios trabajos clásicos sobre el sindicalismo argentino, que han puesto el foco principalmente en la acción externa de las entidades gremiales y en el rol que cumplen estos factores de poder en el momento de su relación con demás actores políticos y sociales (Torre, 2004b; Bunel, 1992; Murillo, 1997).

Ahora bien, el resultado de nuestra investigación nos indica que estos recursos no lo son todo para una institución gremial. A los estudios que hacen hincapié en el papel de estos elementos para examinar las estrategias sindicales con relación a los patrones, el Estado o la cúpula dirigencial, debemos sumar el análisis de la instancia relativa a la organización interna de los sindicatos. Así, como un hallazgo de esta pesquisa, podemos decir que no sólo es necesario tener en cuenta los recursos sindicales de poder para explicar la obtención (o no) de los objetivos establecidos, hace falta además indagar en la disposición y las características de lo que podemos denominar como “recurso organizativo”.

Con “recurso organizativo” nos referimos entonces al grado de articulación alcanzado al interior de una entidad gremial, el que tiene como consecuencia una mayor o menor integración entre los distintos sectores allí presentes. El resultado de esta vinculación entre los diferentes elementos componentes va desde el punto más alto de cohesión, que hemos denominado “hegemónico”, hasta la instancia donde la articulación está ausente, un estado definido de “ruptura”. A su vez, nos encontramos con articulaciones intermedias: nos referimos a la “alianza estratégica” y a la “alianza coyuntural”. Estas formaciones organizativas son un recurso esencial a la hora de la definición de las estrategias y tácticas de acción, y en momentos de la puesta en práctica de los otros recursos de poder disponibles.

La diferencia entre los tipos de recursos sindicales presentados al comienzo del trabajo y el recurso organizativo, tiene que ver con el hecho de que mientras los primeros inciden de manera directa en la acción externa misma y en los resultados obtenidos —ya que se los utiliza de cara a los terceros actores—, el segundo lo hace de manera indirecta, o sea, no influye directamente en la acción externa

sino sobre la definición de las estrategias a llevar a cabo y sobre la disposición y manejo de los demás recursos de poder.

Ahora bien, ¿cómo incide concretamente el recurso organizativo en la definición de las estrategias y tácticas sindicales y en el manejo de los otros recursos?

El grado de articulación que una entidad gremial posee –y del que nosotros distinguimos cuatro diferentes formaciones organizativas– tiene una incidencia directa en los momentos de definición de las estrategias y tácticas, en el sentido de que determina una mayor o menor dificultad a la hora de arribar a un acuerdo general. Como ya mencionamos, y parafraseando a Nicos Poulantzas, la definición de las estrategias de una entidad gremial no es el producto de una racionalidad monolítica, sino el resultado de la contradicción interna entre los distintos sectores que la componen. Las divergencias dentro de las entidades sindicales suelen generar diferencias en las propuestas. Así, las discusiones internas en torno a las estrategias se hallan condicionadas por el nivel de unidad que en ese momento presenta la entidad en cuestión.

26

En resumen, la definición de estrategias y tácticas unitarias y coherentes depende de una organización fuertemente articulada que logre imponer una orientación clara y definida a la totalidad de los sectores presentes en la entidad gremial. A su vez, este acuerdo general y estable brinda la posibilidad de una puesta en juego provechosa de los otros factores de poder disponibles, indispensables para llevar a cabo acciones de incidencia.

Bibliografía

ARMELINO, Martín (2005), “Resistencia sin integración: protesta, propuesta y movimiento en la acción colectiva sindical de los noventa. El caso de la CTA”, en Schuster, Federico (comp.), *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 275-311.

ARMELINO, Martín (2007), “Acción colectiva e historia. Notas para el estudio de la acción sindical de ATE (1976-2005)”, trabajo presentado en las 4^o *Jornadas de Jóvenes Investigadores*, organizado por el Instituto de Investigaciones Gino Germani, 19 al 21 de septiembre, Buenos Aires.

BUNEL, Jean (1992), *Pactos y agresiones. El sindicalismo argentino ante el desafío neoliberal*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS, SOCIALES Y SINDICALES (2014), *Precarización laboral en el Estado Nacional y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Una mirada sobre el empleo público en la actualidad*, Buenos Aires, Central de Trabajadores de la Argentina.

CONTRERAS, Gustavo (2010), “La organización sindical del personal de la administración pública nacional durante el primer gobierno peronista (1946-1955). Acuerdos, conflictos y disputas”, trabajo presentado en el *Segundo Congreso de Estudios sobre el Peronismo (1943-1976)*, organizado por la Red de Estudios sobre el Peronismo, 4 al 6 de noviembre, Caseros.

DE LA GARZA TOLEDO, Enrique (2001), “Proyecto de Investigación. Modernización Empresarial y Cambio Sindical”, México, UAM-I, mimeo.

DIANA MENÉNDEZ, Nicolás (2008), “La trama compleja de la acción sindical. Los casos de ATE y UPCN”, *Trabajo y Sociedad*, Vol. IX, nro. 10, pp. 1-29.

DUHALDE, Santiago (2009), “La respuesta de los sindicatos estatales al neoliberalismo en Argentina (1989-1995)”, *Trabajo y Sociedad*, Vol. XII, nro 13, pp. 1-14.

DUHALDE, Santiago (2012), *La vida al interior del sindicato. Estudio de caso sobre la dinámica interna de la Asociación Trabajadores del Estado, 2003-2008*, Tesis de Doctorado en Historia y en Ciencias Sociales, Université Paris VIII-Vincennes-Saint-Denis y Universidad de Buenos Aires.

EDELSTEIN, David y WARNER, Malcolm (1979), *Comparative union democracy. Organization and opposition in British and American unions*, Nueva Jersey, Transaction Publishers.

ETCHEMENDY, Sebastián (2001), “Construir coaliciones reformistas. La política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica”, *Desarrollo Económico*, Vol. 40, nro. 160, pp. 675-706.

FERNÁNDEZ, Arturo (1985), *Las prácticas sociales del sindicalismo (1976-1982)*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

FERNÁNDEZ, Arturo (1988) *Las prácticas sociopolíticas del sindicalismo (1955-1985)*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina (2 Vol.).

GRAMSCI, Antonio (1992), *Antología*, México, Siglo XXI.

HYMAN, Richard (1981), *Relaciones industriales. Una introducción marxista*, Madrid, H. Blume Ediciones.

KELLY, John (1998), *Rethinking industrial relations. Mobilization, collectivism and long waves*, London, Routledge.

KORPI, Walter (1983), *The democratic class struggle*, London, Routledge & Kegan Paul.

LACLAU, Ernesto (1996), “¿Por qué los significantes vacíos son importantes para la política?”, en *Emancipación y diferencia*, Buenos Aires, Ariel, pp. 69-86.

LACLAU, Ernesto (2005), *La razón populista*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

LACLAU, Ernesto y MOUFFE, Chantal (2004), *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

28

LENGUITA, Paula (2004), “El movimiento piquetero durante la presidencia de Néstor Kirchner”, *L'Ordinaire Latino-américain*, nro. 198, pp. 95-104.

LIPSET, Seymour; TROW, Martin y COLEMAN, James (1989), *La democracia sindical. La política interna del Sindicato Tipográfico Internacional*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

MANEIRO, María (2009), “La doble vía de la experiencia en los movimientos de trabajadores desocupados”, en Lenguita, Paula y Montes Cató, Juan (comps.), *Resistencias laborales. Experiencias de repolitización del trabajo en Argentina*, Buenos Aires, Editorial Elaleph, pp. 243-275.

MURILLO, Victoria (1997), “La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem”, *Desarrollo Económico*, Vol. 37, nro. 147, pp. 419-446.

POBLETE, Lorena (2013), “Subcontratados por el Estado. Trabajadores autónomos de la administración pública argentina (2002-2007)”, *Trabajo y Sociedad*, nro. 21, pp. 459-474.

POULANTZAS, Nicos (1991), *Estado, poder y socialismo*, México, Siglo XXI.

SENÉN GONZÁLEZ, Cecilia y Haidar, Julieta (2014), “Movilización de recursos de poder en el resurgimiento del protagonismo sindical en Argentina post 2001”, *Cuadernos del CENDES*, Año 31, nro 87, pp. 107-125.

SOLA ESPINOSA, Jorge (2009), “La teoría de los recursos de poder. Un examen crítico”, trabajo presentado en el *I Congreso Anual REPS*, organizado por la Red Española de Política Social, 5 al 7 noviembre, Oviedo.

TILLY, Charles (1978), *From mobilization to revolution*, New York, McGraw-Hill.

TORRE, Juan C. (2004a), “El proceso político interno de los sindicatos en Argentina”, en *El gigante invertebrado. Los sindicatos en el gobierno, Argentina 1973-1976*, Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 139-197.

TORRE, Juan C. (2004b), *El gigante invertebrado. Los sindicatos en el gobierno, Argentina 1973-1976*, Buenos Aires, Siglo XXI.

YIN, Robert (1984), *Case study research. Design and methods*, London, Sage Publications.

Resumen

El recurso organizativo
como base de la
acción sindical.
Una aproximación
a su estudio

Santiago Duhalde

En Argentina, los estudios sobre estrategias sindicales han puesto su mirada mayormente en los denominados “factores de poder” a la hora de explicar la acción externa y los logros o fracasos de las entidades gremiales. En este artículo, y sin negar la importancia de esos elementos, rescatamos el papel previo de la organización interna de estas instituciones (principalmente su articulación política) como base para la definición unitaria de estrategias de acción y la consecución de los objetivos establecidos. Con este propósito trabajamos en profundidad el caso de una entidad sindical de base.

Abstract

The organizational
resource as base of the
trade union activity.
An approach to its study

Santiago Duhalde

In Argentina, the studies on trade union strategies have put his look mainly in the so called “factors of power” at the time of explaining the external action and the achievements or defeats of the trade unions. In this paper, and without denying the importance of these elements, we rescue the previous role of the internal organization (principally his political articulation) like base for the unitary definition of strategies of action and the attainment of the established goals. With this intention we investigate at depth the case of a shop-floor union.

30

Palabras clave:

(articulación política)
(organización sindical)
(recursos sindicales de poder)
(acción sindical.)

Keyword:

(political articulation)
(trade union organization)
(trade union resources of power)
(trade union activity)