

II Congreso Nacional de Relaciones Laborales ACILTRHA / I Congreso Internacional de Integración Laboral Regional de América Latina UITEC. ACILTRHA / UITEC, Buenos Aires, 2012.

# **Sobre la libertad sindical y el modelo sindical argentino (1943-2011): un recorrido histórico para ilustrar el debate.**

Ralón, Gonzalo.

Cita:

Ralón, Gonzalo (Noviembre, 2012). *Sobre la libertad sindical y el modelo sindical argentino (1943-2011): un recorrido histórico para ilustrar el debate. II Congreso Nacional de Relaciones Laborales ACILTRHA / I Congreso Internacional de Integración Laboral Regional de América Latina UITEC. ACILTRHA / UITEC, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/gonzalo.ralon/6>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pcqZ/uRp>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*



## Sobre la libertad y el modelo sindical argentino (1943-2011): un recorrido histórico para ilustrar el debate

Gonzalo Ralón<sup>1</sup>

Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA  
[gonzaloralon@yahoo.com.ar](mailto:gonzaloralon@yahoo.com.ar)

**Resumen.** Este ensayo considera las normas y su evolución histórica como un resultado de las relaciones de poder. Las disputas en torno a la libertad sindical tienen en las leyes un indicador, cuya relación con la dinámica de las fuerzas sociales se trata de desarrollar, interpretar y problematizar. A tal efecto, se recorre genealógicamente la evolución de las leyes sobre organización sindical y otras normas laborales desde el primer peronismo y hasta la actualidad. No se considera la jurisprudencia más que en algunos casos puntuales que den cuenta de las disputas recientes, fundamentalmente desde 1983 y durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, sobre el modelo sindical y los reclamos de diversos sectores por una efectiva libertad sindical. En ese recorrido, la situación política de la clase trabajadora argentina tendrá especial interés. Por último, se discutirán algunas de estas posiciones poniendo énfasis en la necesidad de equilibrar las garantías –tanto legales, en las normas escritas, como materiales, en las prácticas efectivas– de libertad y de democracia interna para asegurar un modelo de organización que propugne la participación de los trabajadores y la mejor defensa de sus intereses.

### Introito

Estudiar la cuestión de la libertad sindical como derecho fundamental de los trabajadores conlleva serias dificultades si se asume una perspectiva simplista y/o ingenua que supone que lo establecido en las leyes es, en sí y tal cual, la forma en que los derechos se ejercen. Para evitar caer en tal simplificación, se debe partir de la premisa básica de que la definición y ejercicio de los derechos en una sociedad son también formas de ejercicio del poder. Y en este sentido, debe asumirse que el derecho, entendido como el ordenamiento jurídico, el conjunto de principios y normas expresivos de una idea de justicia y de orden, que regulan las relaciones humanas en toda sociedad y cuya observancia debe imponerse de manera coactiva por el Estado, el derecho, sostenemos, es un campo de batalla. El derecho, las normas, su sanción y su aplicación, el acceso a la

<sup>1</sup> Sociólogo de la Universidad de Buenos Aires. Investigador tesista y becario de maestría por el proyecto UBACYT 20020100101021, *Políticas de drogas en América Latina* - Instituto de Investigaciones Gino Germani (dir.: Lic. Diana Rossi). Docente de la materia Metodología de la investigación en psicología (cátedra II, Dra. Roxana Ynoub) - Facultad de Psicología, UBA. Con el plan de trabajo *Riesgos y estrategias de cuidado en los mensajeros en moto de Buenos Aires*, busca indagar sobre las prácticas de consumo de drogas, su relación con las condiciones de trabajo en empleos de alta vulnerabilidad.

justicia, son instancias de ejercicio del poder y, por lo tanto, son formas en que, en una sociedad determinada, se resuelve la(s) cuestión(es) social(es).

No puede reducirse, entonces, el estudio retrospectivo de un derecho fundamental para el movimiento obrero, como la libertad sindical, al compendio de las normas y fallos que lo han regulado o pretendieron regularlo. Sería ese, en todo caso, un ejercicio propio de expertos en jurisprudencia, expertos en las normas escritas, ejercicio que nos supera ampliamente. En cambio, este ensayo considera las normas y su evolución histórica como un resultado de las relaciones de poder. En todo caso, las disputas en torno a la libertad sindical tienen en las leyes un indicador. Indicador cuya relación con la dinámica de las fuerzas sociales se tratará aquí de desarrollar, interpretar y problematizar.

A tal efecto, se recorrerá genealógicamente la evolución de las leyes sobre organización sindical y otras normas laborales desde el primer peronismo y hasta la actualidad. No se considerará la jurisprudencia más que en algunos casos puntuales que den cuenta de las disputas recientes, fundamentalmente desde 1983 y durante los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández, sobre el modelo sindical y los reclamos de diversos sectores por una efectiva libertad sindical. En ese recorrido, la situación política de la clase trabajadora argentina tendrá especial interés. Por último, se discutirán algunas de estas posiciones poniendo énfasis en la necesidad de equilibrar las garantías –tanto legales, en las normas escritas, como materiales, en las prácticas efectivas– de libertad y de democracia interna para asegurar un modelo de organización que propugne la participación de los trabajadores y la mejor defensa de sus intereses.

## **Algunas definiciones preliminares**

Con este tema de ensayo varios conceptos aparecen interrelacionados: *libertad sindical*, *modelo sindical*, *democracia sindical*, *pluralidad sindical*, entre otros. Pero para poder establecer de qué se habla para cuando se habla de *libertad sindical* habrá que introducir, antes de iniciar nuestro recorrido, algunas definiciones específicas. Definiciones que son, en cualquier caso, preliminares antes que definitivas, pero que nos pueden permitir esclarecer el panorama.

En primer lugar, por *libertad sindical* se entiende el derecho reconocido por algunas Constituciones y algunos arreglos jurídicos contemporáneos, que garantiza a los trabajadores la posibilidad de asociarse libremente en gremios, sindicatos u organizaciones profesionales, de modo que el colectivo esté en condiciones de defender sus intereses. La libre afiliación conforme a las ideas o a la percepción política propia es condición esencial para que exista libertad sindical. Ahora bien, desde la perspectiva

liberal, esa libertad debería extenderse como derecho del trabajador a no afiliarse a sindicato alguno (Ossorio, 2009). Así, los regímenes políticos que imponen sindicatos únicos o privilegian a ciertas asociaciones estarían contrariando la libertad sindical.

Por *modelo sindical*, siguiendo a Luis Roa (2010), entendemos al conjunto de lineamientos y orientaciones que los distintos institutos del derecho sindical establecen para la organización profesional y para el ejercicio de la libertad sindical: la definición de los distintos niveles de organización, sus alcances y grados de cobertura, las formas de encuadramiento, la representatividad de las organizaciones, las fuentes de recursos financieros y en un sentido amplio, organizacionales, los modos de su administración, la dinámica de la vida política interna, las relaciones corporativas con las empresas, el Estado, los gobiernos y los partidos políticos, y las posibilidades de participar, como organizaciones o por medio de sus representantes, en la vida política de la República, etcétera. Esos lineamientos y orientaciones son el resultado de procesos históricos que se dan en el marco de una sociedad y una cultura, con relaciones de poder específicas. Por lo tanto, los modelos sindicales son expresiones de esa dimensión histórica (Roa, 2010).

Las ideas de *democracia* y *pluralidad sindical* están ligadas. Habrá democracia en la vida interna de las organizaciones sindicales cuando, por una parte, las dirigencias respondan a la voluntad explícita de las mayorías, de las bases sindicales, y actúen en la defensa de sus intereses. La elección libre de autoridades en todos los niveles, y de delegados en el nivel local, es la forma de la democracia sindical. Pero a diferencia de lo que ocurre con las democracias representativas en los Estados, en ciertos niveles del mundo sindical la democracia interna puede asumir una forma semidirecta que se desarrolla en las instancias asamblearias, punto de partida para la red de mandatos que abarca al conjunto de las organizaciones de distintos niveles (Cornaglia, 2004: 293). Por otra parte, habrá democracia cuando todas las posiciones políticas de las bases tengan posibilidad de participar en las elecciones de autoridades y en las asambleas, y presentar sus posiciones políticas de modo plural.

Estas consideraciones hacen referencia a la democracia al interior de los sindicatos. La cuestión se torna problemática cuando, en un ámbito que supera a las propias organizaciones sindicales representativas de los trabajadores, en el espacio de la vida política nacional, lo que se discute son diversos modelos sindicales y diversas formas de libertad, democracia y pluralidad sindicales, y el lugar que en ellos tendrán las organizaciones, las dirigencias, los militantes de base y las propias bases sindicales.

Repasamos a continuación algunos puntos clave de la historia del sindicalismo y la clase obrera argentinos para recuperar esas discusiones.

## **Integración peronista (1943-1955)**

La historia de la relación de la clase obrera argentina y sus organizaciones con el Estado sufrió en el primer período peronista, entre 1943 y 1955, una transformación radical. Tras la disolución de la CGT número 1 y la intervención de la número 2, el gobierno militar impulsó la unificación de los principales sindicatos nacionales por fábrica –desplazando en muchos casos a los dirigentes comunistas y socialistas a favor de los sindicalistas independientes–, y su integración a un *corporativismo populista o de estado*, como modelo de relaciones entre estado, sindicatos y empresas (Etchemendy y Collier, 2008. de la Garza Toledo, 1994). Modelo en el que la regulación del trabajo y de los derechos de los trabajadores se negocia y acuerda entre las organizaciones sindicales y empresarias, y con el gobierno, que a su vez determina qué organizaciones tienen legitimidad para representar a cada sector en esas negociaciones. En 1945, por el decreto 23.852 y posteriormente la ley 12.921, que regulaban el funcionamiento de las Asociaciones Profesionales, se impuso que sólo un sindicato por industria o por rama gozaría de la personería gremial, y con la ley 14.250 de 1953<sup>2</sup> sobre Convenciones Colectivas de Trabajo se estableció que sólo ese sindicato participaría de las negociaciones. Las convenciones estaban sujetas a la homologación estatal para su vigencia. Desde entonces es el gobierno el que otorga la personería gremial a las organizaciones inscriptas, definiendo entre dos organizaciones de un mismo sector y ámbito que se la disputaran, cuál sería más representativa.

En cierto modo, este modelo corporativo implicó una pérdida de autonomía frente al gobierno peronista<sup>3</sup>. Hernán Brienza (2007) señala que el “Estado incluyó así a los

---

<sup>2</sup> Cornaglia (2004: 76) dice que esta ley es de 1954, pero Brienza (2007) y González Espul (2008) la fechan en 1953.

<sup>3</sup> Pérdida de autonomía que ha sido objeto de uno de los principales debates de las ciencias sociales y la historiografía contemporáneas respecto de los orígenes del peronismo. En ese debate pueden distinguirse tres posiciones principales: las que parten de la idea de que durante el proceso de industrialización substitutiva iniciado a partir de 1930 se produjo una división en la clase obrera entre un sector de nuevos trabajadores, migrantes internos, provenientes de contextos sociales del interior, con valores arcaicos y sin tradiciones de organización, lucha sindical autónoma e independiente, y que explican la adhesión al peronismo de esas masas fundamentalmente por elementos irracionales, emotivos (Germani, 1971); las que enfatizan la continuidad de las formas de organización de la clase obrera anteriores al peronismo y su participación activa en él, explicando la adhesión fundamentalmente por motivos racionales, por los reclamos largamente postergados que se consiguieron con el peronismo (Murmis y Portantiero, 1971); y una última posición que además de considerar los beneficios materiales, prácticos que el peronismo trajo a la clase trabajadora, hace hincapié en la forma en que el peronismo interpeló a los trabajadores como una clase y como parte de una comunidad política y de identidad más amplia, el pueblo, para el cual reservaba un lugar social, económico, político y cultural protagónico (James, 2006).

sindicatos en el ordenamiento legal, a cambio de su renuncia a una orientación clasista”. Pero esa permuta sólo fue posible por la aplicación de amplias políticas sociales y económicas a favor de los trabajadores y los sectores populares en general: régimen de jubilaciones con cajas unificadas, indemnización por despido, jornada de 8 horas, aguinaldo, vacaciones pagas, y una serie de regulaciones sobre condiciones y medio ambiente de trabajo que incluyó, de un modo fundamental en Argentina, a los trabajadores del sector agropecuario, mediante el Estatuto del Peón Rural. Se creó, además, un fuero espacial para el tratamiento de las cuestiones laborales: los Tribunales del Trabajo. Y las organizaciones sindicales lograron con la ley de Asociaciones Profesionales (artículo 42) fortalecerse de un modo inédito: establecía el carácter transitorio de las intervenciones y las organizaciones sindicales adquirieron potestad para actuar libremente en política. Esto llevó a que la dirigencia de la CGT estuviera virtualmente integrada al Partido Peronista y al Estado: los diputados justicialistas de extracción sindical participaron activamente en el dictado de leyes tanto sobre aspectos vinculados con el trabajo y la vida sindical como con temas de legislación general; y dos sindicalistas fueron nombrados al frente del Ministerio de Trabajo.

Cierto es que el ejercicio del liderazgo peronista incluyó mecanismos autoritarios e incluso violentos, de control de la clase trabajadora y del movimiento sindical. Pero debe entenderse este carácter considerando la creciente complejidad y conflictividad social de un proceso protagonizado por actores heterogéneos, con intereses en buena medida antagónicos, pero mucho más equiparados en sus capacidades de decisión. En la mesa de negociación corporativa, el sindicalismo peronista, integrado institucionalmente al Estado, se equiparó a las distintas fracciones de la burguesía, y obtuvo una ampliación de los derechos de la clase trabajadora y de los sectores populares en su conjunto. Entre esos derechos, el de libertad sindical obtuvo estatuto constitucional con la reforma de 1949<sup>4</sup>, y se mantuvo en esa condición con las tras la reposición de 1957 –realizada bajo una dictadura liberal, antiperonista y antiobrera– y la reforma de 1994 –realizada por un gobierno peronista que implementó políticas neoliberales de desarticulación de las conquistas obreras–, en el artículo 14 bis.

Aunque puede considerarse que el gobierno limitó esa libertad sindical mediante la imposición de la afiliación automática, la cooptación de las nuevas dirigencias y la

---

<sup>4</sup> En su artículo 36, en los que se establecen los derechos especiales del trabajador, inciso 10, se establece el “derecho de agremiarse libremente y de participar en otras actividades lícitas tendientes a la defensa de los intereses profesionales, constituyen atribuciones esenciales de los trabajadores, que la sociedad debe respetar y proteger, asegurando su libre ejercicio y reprimiendo todo acto que pueda dificultarle o impedirlo”.

represión de muchos dirigentes opositores, la masiva y mayoritaria adhesión de los trabajadores al peronismo, por una parte, demuestra la legitimidad democrática del modelo sindical; y por la otra, una “intensa movilización de los trabajadores y una agitación social que no siempre se encuadró dentro de las ideas del gobierno sobre productividad y conciliación de clases” (Lobato y Suriano; 2003: 80), que se expresaron fundamentalmente en la resistencia de las bases a aceptar las pautas del Congreso de la Productividad en 1955. Lo convenido por las dirigencias empresarias de la Confederación General Económica (CGE) y sindicales de la CGT, fue rechazado por las bases gremiales, a pesar de la promoción gubernamental a favor del incremento en la productividad controlando las condiciones de trabajo, la intensidad de las tareas, las posibilidades de intervención de los delegados en los procesos y hasta la circulación de delegados por las plantas. Este rechazo dio cuenta de la fuerza de las bases dentro del sindicalismo peronista, y de su capacidad de acción autónoma, de resistencia. La unión de trabajadores en asambleas locales, en cada planta, como génesis de la organización sindical (Cornaglia, 2004: 152), es la que en ese período, libremente, puso coto a las voluntades estatal y empresaria de avanzar sobre sus condiciones de trabajo.

### **Inestabilidad institucional, resistencia y burocratización (1955-1973)**

El golpe de Estado de 1955, so pretexto de democratizarlo, procuró transformar el modelo sindical disciplinando a la militancia (Brienza, 2007). Pero las medidas adoptadas en este sentido se concentraron mucho más en lo que podríamos denominar la dimensión superestructural del mundo sindical, mucho más accesible a las decisiones administrativas, legislativas y judiciales, que en la dimensión estructural, relativa a las bases y a su identificación con el peronismo. Se modificó el Régimen de Asociaciones profesionales mediante los decretos 7.760/55 y 9270/56, se pretendió atacar la representación unificada imponiendo la pluralidad, estableciendo la igualdad de derechos entre todas las organizaciones y se estableció la participación de todas las organizaciones en las paritarias de modo proporcional a sus cantidades de afiliados (Cornaglia, 2004: 76-77). La nueva normativa prohibía la participación política y posibilitaba la coexistencia de varias centrales y sindicatos por rama reduciendo el poder de negociación sindical.

La represión fue severa, pero recayó fundamentalmente sobre las dirigencias, muy expuestas por su adhesión explícita al régimen depuesto. Las bases, mucho más dispersas, estuvieron en condiciones de desarrollar una resistencia capilar basada en las redes de compañeros de fábrica, de territorio, de unidad básica, que posibilitó cierta organización clandestina para la acción directa: el sabotaje, la colocación de caños, la

divulgación de símbolos prohibidos, el canto de la marcha peronista, las transgresiones en espacios públicos concurridos, etcétera.

Mediante una proclama de Aramburu, del 27 de abril de 1956, la reforma constitucional de 1949 fue declarada nula (decreto 229/56). Para fundamentar jurídicamente la nulidad se apeló al argumento sostenido por el radicalismo de que la convocatoria a una Convención constitucional se había logrado con las dos terceras partes de los miembros presentes, y no del total del Congreso, a pesar de que las reformas de 1860, 1866 y 1898 se hubieran aprobado del mismo modo, con el voto de los presentes. Los usos y costumbres de la acción legislativa legitimaban el procedimiento a pesar de la letra del artículo 30 de la Constitución. También hubo un argumento explícito de tipo político: la reelección indefinida del presidente. Pero la Constitución de 1853 se restableció, en realidad, para eliminar los elementos de *constitucionalismo social*, inspirados en el modelo de la Constitución mexicana de 1917, de la República de Weimar (1919) y de la Segunda República española (1931). Se buscó asegurar una estructura jurídica que garantizase la dominación capitalista sobre los sectores populares mediante el control del Estado.

Sin embargo, los convencionales de 1957 –que fueron elegidos con el peronismo proscripto– empezaron a disputarse el grado en que se retrotraerían los derechos y garantías introducidos en 1949. Los partidos que estaban en contra de la reforma –Unión Cívica Radical Intransigente, Partido Laborista, Partido de los Trabajadores, Unión Federal–, con minoría, se retiraron de la Convención cuestionando la legitimidad de su convocatoria por un presidente de facto. La UCR del Pueblo, los partidos Socialista, Demócrata Progresista, Demócrata Cristiano y los partidos conservadores, sostuvieron la legalidad de la Convención con argumentos que remitían al derecho de revolución. En esas condiciones, tanto los partidos que se retiraron, especialmente la UCRI, como la UCRP, buscaron seducir al electorado peronista en perspectiva de una próxima convocatoria a elecciones, boicoteando la reforma o bien tratando de mantener algunos puntos. El artículo 14 bis fue el resultado de este intento. Pese a eliminarse el derecho de reunión, la prohibición de discriminar por raza, la igualdad jurídica de varones y mujeres en el matrimonio, el bien de familia, la patria potestad compartida, los derechos de la ancianidad, la autonomía universitaria, la función social de la propiedad, la estatización del comercio exterior y los servicios públicos, la nacionalización de los recursos mineros y energéticos, y el voto directo, consagrados por la Constitución del 1949, se lograron mantener, contra la voluntad de los sectores más reaccionarios encabezados por la Armada, los derechos de los trabajadores.



Pero las reformas tuvieron un efecto inmediato: surgieron por una parte los 32 *Gremios Democráticos*, impulsados por e impulsores del golpe de estado; por la otra, las 62 *Organizaciones Peronistas*, mayoritarias y con fuerte inserción en la industria; y, por último, los 19 gremios independientes, de militancia comunista, que luego formaría el *Movimiento de Unidad y Coordinación Sindical*. El triunfo de Frondizi (UCRI) en 1958, con el apoyo de Perón, pareció abrir un período de normalización. La ley 14.455 de Asociaciones Profesionales y la 14.932/59 que aprobaba el convenio internacional sobre libertad y protección del derecho a la agremiación (Cornaglia, 2004: 78), restablecían un régimen sindical similar al de 1945, reconocían a los sindicatos peronistas, y les devolvía el control de las organizaciones y la participación en las negociaciones. Limitaba la discrecionalidad política en la adjudicación de personería gremial, obligaba a mantener la personería de los gremios con mayor cantidad de afiliados. Con esta autonomía reafirmada frente al Estado, el sindicalismo recuperaba el protagonismo político.

En ese contexto de proscripción del peronismo las dirigencias gremiales se fortalecieron frente a las dirigencias partidarias y del propio Perón. Como señala Walsh (1994: Cap. VI) con una exactitud extraordinaria, se desarrolló entonces un sindicalismo burocrático, que para sostener su liderazgo y la participación en las negociaciones corporativas debió distanciarse –aunque sin manifestarlo públicamente– del liderazgo de Perón, contraviniendo el deseo mayoritario de las bases. Para sostenerse sin bendición del líder exiliado, la conducción burocrática se apoyó, por una parte en una escasa democracia interna, el monopolio de las Comisiones Directivas, y el control vertical de las Comisiones Internas de planta, y por otra parte, en una actitud condescendiente e incluso de directa subordinación a los empresarios y, durante la dictadura de Onganía –que el vanderismo promovió explícitamente–, también con el gobierno. Tal complicidad implicó retrocesos en la legislación: el decreto 9.080/65 facultaba a la autoridad de aplicación a castigar la participación política con la suspensión o la anulación de la personería gremial; el decreto 969/66, aunque suspendida como concesión del gobierno de Onganía al vanderismo por el decreto 645/66, reglamentaba la ley 14.455 imponiendo controles a los ingresos y gastos de los sindicatos.

Pero las negociaciones con los gobiernos de facto, mucho más que con los de Frondizi o Illia, también generaron tensiones internas y divisiones en el movimiento obrero, especialmente en oposición al liderazgo vanderista, en un contexto de radicalización política de amplios sectores. La CGT de los Argentinos y los sindicatos clasistas regionales como SMATA, SITRAC-SITRAM y Luz y Fuerza de Córdoba, hacia fines de la

década de 1960, se resistieron a la dirigencia burocrática. En cierto sentido, estas organizaciones se valieron del derecho de libertad sindical para obtener una organización autónoma respecto de la dirigencia central, de las empresas y del gobierno. Pero en ningún caso el objetivo de estos movimientos fue la descentralización y división del movimiento obrero, sino, en todo caso, la lucha contra una dirigencia que no respondía a los intereses ni a la voluntad política de las bases, y la búsqueda de cambios sociales radicales que les permitió articularse con amplios sectores en la oposición a la dictadura.

El período post peronista (1955-1973) estuvo marcado por la proscripción del movimiento político mayoritario. La oposición entre una dirigencia burocrática y las bases crecientemente movilizadas fue la expresión de las tensiones acumuladas. En la medida en que la dirigencia logró apoyarse en los sucesivos gobiernos con concesiones, pudo mantenerse a pesar de su ilegitimidad. Pero esa dirigencia jamás renegó de su identidad política peronista, lo que hubiera implicado el rechazo de las bases. A medida que la movilización de amplios sectores de la población fue creciendo, la burocracia perdió su inestable equilibrio, pero sin dejar de participar en la mesa corporativa y de obtener, incluso, concesiones del régimen: en 1970, el decreto 18.160 estableció un aporte sobre los salarios de los trabajadores del 2% a cargo del empleador y del 1% a cargo de los trabajadores, con el que se financiarían las obras sociales. Una "multimillonaria masa de fondos pasó así a ser administrada por la dirigencia sindical" (Brienza, 2007). Las dirigencias perdían legitimidad pero ganaban recursos.

### **Tercer gobierno peronista y dictadura (1973-1983)**

Frente a la creciente movilización social y radicalidad de los grupos políticos opositores a los regímenes de facto, los sectores dominantes, la burguesía y las fuerzas armadas, optaron por conceder el retorno de Perón como medio para evitar una salida revolucionaria a las crisis de su hegemonía. Los gobiernos de Héctor Cámpora y Juan Perón (1973-1974) implicaron cierto retorno a la concepción del derecho social prevaleciente en los primeros gobiernos peronistas, aunque en las normas no se impuso la ampliación de la libertad sindical ni una menor verticalidad en la organización. La nueva ley de Asociaciones Profesionales, 20.615, de 1974, ilegalizaba los sindicatos por empresa y otorgaba amplias facultades de intervención a las filiales y de control sobre los delegados locales (Cornaglia, 2004: 78). Las comisiones internas quedaban fuertemente supeditadas a los sindicatos locales, éstos a su vez se integraban en las federaciones regionales y al Consejo Directivo nacional de la CGT. Las minorías no tenían ninguna participación en los consejos directivos, y además, las dirigencias podían integrarse a un

partido político. Se aprobó también una ley de Contrato de Trabajo y se convocó a paritarias en las que el contenido central eran los salarios, pero sobre todo condiciones de trabajo, avanzándose en la disputa con el capital.

Se buscó reeditar el modelo corporativo de estado, con escasa autonomía sindical frente al Estado, pero en la que la principal base de apoyo del gobierno era la propia dirigencia sindical y la dirigencia del llamado *empresariado nacional*. Como resultado se profundizaron las tensiones y los enfrentamientos dentro del peronismo entre un sindicalismo verticalista, corporativo y poco propenso a impulsar grandes cambios en las relaciones de producción, que contó además con el apoyo de los sectores más conservadores del partido, y el sector denominado *tendencia revolucionaria*, dispuesto a avanzar en cambios revolucionarios, incluso mediante el recurso a la acción armada, desde una perspectiva *foquista*. Sin embargo, la tendencia fue desplazada del gobierno y el verticalismo impidió el surgimiento de una opción de izquierda desde el sindicalismo.

Ahora bien, con el desplazamiento de la tendencia, el paso a la clandestinidad de las organizaciones revolucionarias, tras la muerte de Perón y en un contexto de creciente inestabilidad, el sindicalismo peronista se vio enfrentado al gobierno de María Estela Martínez de Perón que comenzó a aplicar drásticas medidas de ajuste. El *rodrigazo* significó un ataque de la derecha peronista al movimiento obrero y a la dirigencia sindical. “Isabel Perón, al privilegiar su alianza con López Rega e implementar el plan económico neoliberal de Celestino Rodrigo, que desembocó en un proceso hiperinflacionario, se enfrentó con el sindicalismo” (Lobato y Suriano, 2003: 113). Estas definiciones marcaron, además, el desplazamiento de Gelbard, histórico líder de la CGE, y la retirada de la burguesía nacional del gobierno. El sindicalismo, a pesar de todo, estuvo en condiciones de reaccionar, realizando el primer paro general, el 7 y 8 de julio de 1975, contra las políticas de un gobierno peronista. El paro incluyó una marcha en repudio a varios miembros del gabinete, especialmente a López Rega y Rodrigo, que debieron renunciar.

Ante los enfrentamientos entre los distintos sectores que buscaron posicionarse políticamente en la conducción del Estado, y frente a una amplia movilización social que aparecía como una grave amenaza a los intereses de los sectores dominantes, el mantenimiento de un consenso jurídico institucional democrático se volvió insostenible sin una resolución radical de las tensiones sociales. El golpe de estado y la instauración del *Proceso de Reorganización Nacional* fue la forma histórica en que se dio esa resolución. Se planteó la necesidad de una transformación que, a diferencia de las experiencias militares previas, eliminase las causas estructurales de la conflictividad social. De allí la

necesidad, no sólo de reprimir a los cuadros políticos radicalizados, sino también, de reducir la capacidad de resistencia del movimiento obrero reduciendo la importancia de la industria y otorgando un claro predominio a los grupos económicos concentrados.

El decreto 9/76 de la Junta Militar suspendió la actividad gremial, a la vez que los grupos de tareas intervenían directamente en plantas industriales y empresas para secuestrar militantes sindicales desde la madrugada del 24 de marzo de 1976. Más tarde, en 1977, el decreto 385 canceló las afiliaciones sindicales, promoviendo la reafiliación. El objeto era debilitar a las organizaciones que, a pesar de ello, incrementaron los niveles de afiliación. Se derogan las cláusulas convenidas durante el período previo y se congelaron las negociaciones colectivas durante los primeros años de la dictadura. Los ajustes salariales se fijaban por decreto de la Junta según la llamada ley 21.105 (Maggi, 2007). En 1979 se dictó la llamada *ley de Asociaciones Gremiales de los Trabajadores* 22.105 – era en realidad una norma estatal de facto–, que junto con la norma de facto 21.297 de Contrato de Trabajo buscó atomizar a las organizaciones sindicales (Szternszejn en Cornaglia, 2004: 79), limitando la capacidad de constitución de nuevos sindicatos, potenciando las facultades de intervención del gobierno–también con las normas 21.270 y 21.356 por las cuales se interviene la CGT y se faculta al Ministerio de Trabajo a la intervención directa–, limitando su presencia y capacidad de acción en las empresas.

Estos cambios normativos de 1976 a 1983 fueron la expresión en la letra del aniquilamiento de miles de militantes sindicales. Se puede decir que entre los caídos probablemente se encontrasen los cuadros con mayor disposición y capacidad para desarrollar un modelo de organización sindical combativa y clasista. Pero hay que resaltar que la represión violenta no significó una desaparición total de la protesta ni de la resistencia obrera: “la magnitud de la represión produjo una notoria desmovilización general de los trabajadores entre 1976 y 1981, aunque la resistencia fue importante en algunas fábricas y empresas de servicios” (Lobato y Suriano, 2003: 122). A pesar del fuerte ataque a las organizaciones y a los militantes sindicales durante la dictadura, el movimiento obrero fue, junto con las madres y abuelas de Plaza de Mayo, uno de los pocos sectores que se enfrentaron abiertamente al gobierno militar (Bienza, 2007).

Desde 1977 la CGT Brasil, liderada por el cervecero Saúl Ubaldini, comenzó a desarrollar un plan de lucha. En los años 1977 y 1979 se registró una reactivación de la protesta sindical: el 27 de abril de 1979 se realizó el primer paro nacional contra la dictadura militar, aunque de dispar adhesión y escasa repercusión; el 7 de noviembre de 1981, la recientemente formada CGT Brasil convocó una manifestación por las calles de

Liniers, que culminó con un acto de más de 10.000 personas frente a la Iglesia de San Cayetano, siendo la primera manifestación masiva en contra de la dictadura. La CGT Azopardo, liderada por Jorge Triaca, en cambio, había adoptado una actitud de diálogo con el gobierno militar. Pero la división de 1980 no obstó para que el 30 de marzo de 1982 se realizara un paro general y una masiva movilización a Plaza de Mayo en repudio de las políticas del gobierno. Esta reactivación sindical empezó a marcar el agotamiento del régimen militar. La desastrosa campaña de Malvinas aceleró la descomposición del régimen, y su caída estuvo acompañada por la extensión de las protestas y un crecimiento de la actividad sindical.

## **Retorno democrático y ley de Asociaciones Sindicales (1983-1989)**

La fórmula radical Alfonsín-Martínez –que triunfó sobre la peronista, Lúder-Bittel– tuvo uno de sus pilares en la denuncia de un supuesto *pacto sindical-militar*, que identificaba al sindicalismo y al peronismo con el autoritarismo. En la presidencia se designó al dirigente gráfico Antonio Mucci ministro de Trabajo y Seguridad Social, y siete días después de asumir, Alfonsín abrió la confrontación frontal con los sindicatos enviando al Congreso el proyecto de *ley Mucci*. Fue el proyecto institucional más importante de reforma sindical. Uno de sus objetivos explícitos fue la garantía de la libertad sindical y la democracia interna:

*En una de sus pautas más trascendentes, la propuesta establece la participación de las minorías en los gremios: cualquier fracción que lograra un 25% de los votos tendría representación en la conducción. Fija, además, el voto directo, obligatorio y secreto y, según su artículo 41, no se requerirá, por esa única vez, antigüedad sindical para ser candidato en todas las elecciones previstas, al tiempo que determina la duración máxima del mandato en tres años con una sola posibilidad de reelección inmediata (Senén González y Bosoer en Brienza, 2007).*

No significaba una desestructuración del sindicato único por rama, pero afectaba al liderazgo de las dirigencias. Además generó una percepción de que la política sindical estaba dirigida en un sentido antiperonista. El proyecto fue aprobado en Diputados, pero tuvo el efecto de articular a las dos centrales sindicales –la de Ubaldini, fortalecida y legitimada por su resistencia a la dictadura– y al partido peronista en la confrontación con el gobierno. La Cámara de Senadores, dominada por el Partido Justicialista, rechazó el proyecto. La confrontación bipartidista se agudizó.

Aunque el gobierno terminó concediendo la ley 23.071/84 *de Normalización Sindical*, con un régimen de elecciones internas que no era percibido por la dirigencia como una amenaza, también se opuso frontalmente a restablecer las negociaciones colectivas, tratando de mantener la fijación de salarios en el Estado en un contexto de inflación

creciente. El sindicalismo respondió pasando a la acción: entre 1983 y 1989 se realizaron casi 4.000 huelgas sectoriales y de empresa, 67 % de ellas en el sector público, y 14 huelgas generales de 1985 a 1989. Huelgas que, por el maridaje entre el PJ y la CGT, adquirirían un sentido político de oposición sistemática, pero que también estaban enmarcadas en una fuerte puja distributiva en el contexto de inflación creciente, para sostener o recuperar los niveles salariales. Ese fue el contenido fundamental que el sindicalismo planteó en las negociaciones colectivas desde 1988 (Maggi, 2007).

A dos años de las elecciones presidenciales, y con el Plan Austral agotado, la caída de los saldos exportables por efecto de las inundaciones en la región pampeana, más la caída de sus precios en el mercado internacional, la inflación y el desfinanciamiento crónico del Estado, el gobierno debió implementar un nuevo plan económico acompañado por una nueva táctica hacia el sindicalismo. El Ministerio de Trabajo fue ocupado por Carlos Alderete, dirigente de Luz y Fuerza. Y en 1988 se sancionó una nueva ley de Asociaciones Profesionales, la 23.551, aprobada en el Congreso con el voto de todos los partidos políticos y con amplio apoyo de la dirigencia sindical. Según Bienza (2007), esa ley “reguló los sindicatos a medida de los dirigentes peronistas”. Quizá por ello fue cuestionada por la Unión Industrial Argentina, y también, aunque en un sentido diferente, por un sector que en los años siguientes formaría la Central de Trabajadores Argentinos.

En primer lugar, se cuestionó el sistema de representación establecido en la ley, es decir, el criterio con el que se define cuál o cuáles organizaciones representan mejor a, y son más representativas de, la población encuadrada frente al Estado y a las organizaciones patronales. Los sistemas de representación se basan en tres tipos de criterios de representatividad:

- *cualitativos*, por los cuales se evalúa la continuidad histórica de la organización, la historia del movimiento obrero, los logros en la defensa y promoción de los intereses profesionales de cada organización, las tradiciones sindicales;
- *cuantitativos*, basados en el mayor número de afiliados o la mayor cantidad de votos en las elecciones de delegados;
- y los *criterios mixtos*, que combinan elementos de los dos criterios anteriores.

La Organización Internacional del Trabajo recomienda emplear criterios objetivos, que no puedan distorsionarse ni prestarse a interpretaciones arbitrarias: “Los criterios en que se inspire la distinción entre organizaciones más o menos representativas deben ser previamente establecidos y de carácter objetivo y fundarse en elementos que no ofrezcan posibilidad de parcialidad o abuso” (OIT, 2006: 78). Los criterios cuantitativos establecidos

en la ley 23.551, basados en las cantidades de afiliados, parecen ser los suficientemente objetivos en la medida en que son mucho menos discutibles que las tradiciones y el carácter combativo de las organizaciones (Marin, 2011).

A pesar de ello, se ha cuestionado de la ley que, en el caso en que una organización disputase la personería gremial a otra, la obtendría “en tanto que la cantidad de afiliados cotizantes de la peticionante, durante un período mínimo y continuado de seis (6) meses anteriores a su presentación, fuere considerablemente superior a la de la asociación con personería preexistente” (artículo 28), pues la noción de *considerablemente superior* parece introducir cierta ambigüedad. Por el decreto reglamentario 467/88 se fijó como requisito que la cantidad de afiliados debe ser un 10 por ciento superior para posibilitar la reasignación de la personería gremial. También se criticó la prohibición de formar sindicatos de empresa cuando existieran con personería gremial en la actividad (artículos 29 y 30)<sup>5</sup>. En ese caso también se restringe la posibilidad de formar sindicatos de oficio. Las organizaciones más representativas, según estos criterios, y que disponen de personería gremial, pueden percibir las cuotas sindicales retenidas en forma obligatoria de los salarios por los empleadores. Así, el artículo 38 reafirmó la afiliación obligatoria, no optativa, y mantuvo un flujo de recursos hacia las organizaciones con personería, aunque bajo control estatal ya que la obligación sólo puede exigirse cuando el Ministerio de Trabajo lo haya resuelto. El artículo 39, por su parte, exime de cargas impositivas solamente a los sindicatos con personería gremial. Además, el título XII, y en particular el artículo 48, limitan las protecciones de la tutela sindical: los representantes de asociaciones con personería gremial poseen protección especial frente a despidos, suspensiones y/o modificaciones de las condiciones de trabajo (Brienza, 2007).

Todas estas disposiciones fueron observadas por la OIT, y en esos mismos argumentos se apoyaron muchas de las críticas de la CTA al modelo sindical, fundamentalmente por la desprotección en que quedan los militantes de sindicatos sin personería gremial. No obstante, la OIT, a través de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, señaló que no objetaba que las

---

<sup>5</sup> **Artículo 29** – Sólo podrá otorgarse personería a un sindicato de empresa, cuando no obrare en la zona de actuación y en la actividad o en la categoría una asociación sindical de primer grado o unión.

**Artículo 30** – Cuando la asociación sindical de trabajadores con personería gremial invista la forma de unión, asociación o sindicato de actividad y la peticionante hubiera adoptado la forma de sindicato de oficio, profesión o categoría, la personería podrá concedérsele si existieran intereses sindicales diferenciados como para justificar una representación específica y se cumplimenten los requisitos exigidos por el artículo 25, y siempre que la unión o sindicato preexistente no comprenda en su personería la representación de dichos trabajadores.

organizaciones con personería gozaran de ciertos privilegios respecto de las simplemente inscriptas en la medida en que eran más representativas (CEACR, 1999).

## **Las reformas neoliberales (1989-2001)**

Tras la debacle hiperinflacionaria y la sucesión presidencial anticipada, el nuevo gobierno peronista hizo explícito un programa de reformas estructurales acordes a las líneas del Consenso de Washington. Liberar las fuerzas productivas y, por lo tanto, retirar al Estado de las áreas en las que el capital pudiera desempeñarse fueron las consignas fundamentales de la política económica, continuando en gran medida el modelo neoliberal de la dictadura. La sobrevaluación del peso y la apertura comercial, si bien significaron un aumento de los salarios en términos de dólares, tuvieron un efecto desindustrializador y terminaron reduciendo la masa salarial al aumentar el desempleo. Sin embargo, aunque esto debilitó al movimiento obrero en su conjunto, generando niveles inéditos de desocupación, subocupación y empleo no registrado, la política ortodoxa no se propuso como objetivo explícito desestructurar al sindicalismo ni desplazar a sus dirigencias. Durante la década de la convertibilidad no se avanzó en la legislación relativa al modelo sindical. Tampoco se concedió la personería gremial a la CTA, formada como un desprendimiento divergente de la CGT, fundamentalmente de gremios docentes y estatales, pero con un programa propio que planteaba la democratización y el ejercicio de una amplia libertad sindical.

La reforma impactó profundamente en su estructura protectoria del derecho del trabajo. Primero, mediante normas paralaborales, como las leyes de reforma del Estado y de emergencia económica (23.697/89), que permitieron avanzar en los cambios estructurales, impactando en el mundo del trabajo. En 1990 se reglamentó por el decreto 2.184, el derecho de huelga en las empresas públicas de servicios, limitando la capacidad de acción sindical. Luego, se revertieron derechos laborales de amplios sectores: limitación de las negociaciones colectivas de salarios, desactivación del Consejo del Salario Mínimo Vital y Móvil, se modificó la ley de Contrato de Trabajo (20.744) de 1974, se reformaron las regulaciones sobre Accidentes de Trabajo (24.028/90 y 24.557/95), se sancionaron: la ley Nacional de Empleo (24.013/91), la ley sobre Régimen de Contrato de Trabajo (24.465/95) y que eliminaba el preaviso del despido dentro de los treinta días de prueba –parcialmente restituido, aunque a costas de otras pérdidas, con la de PyMEs (24.467/95), que formó parte del Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social, firmado por sindicatos, empresas y gobierno, establecía un estatuto especial para pequeñas y medianas empresas, e introducía el sistema de Aseguradoras



de Riesgos de Trabajo privadas–, de Concursos y Quiebras (24.522/95). La ley de Reforma Laboral, 25.013/98, reducía el período de prueba de tres meses a treinta días sin mayores condiciones para el despido, y además, posibilitaba llevar ese período a 6 meses de duración por Convenio Colectivo homologado (Cornaglia, 2001: 179-ss).

Durante esos años las negociaciones por actividad se estancaron, y muchos gremios se apoyaron en la cláusula de *ultraactividad* para mantener las condiciones negociadas en la década previa o a comienzos de la Convertibilidad, y evitar enfrentarse a negociaciones en las cuales tenían más para perder frente al capital y al Estado que para ganar. En contraparte, se incrementaron e intensificaron las negociaciones descentralizadas, por empresa (Etchemendy y Collier, 2008). El objeto de estos cambios fue flexibilizar las relaciones laborales debilitando las garantías de estabilidad en el empleo, reduciendo la capacidad de negociación de niveles salariales y condiciones de trabajo, abaratando a las empresas los costos de rotación de la fuerza de trabajo y de reparación de daños causados con motivo y en ocasión del ejercicio del trabajo. Se jerarquizó el orden económico por sobre el orden público laboral, asegurando en muchos casos la percepción de rentas o cuasi rentas extraordinarias al capital, obtenidas a partir de la explotación desregulada de la fuerza de trabajo. Los cambios legislativos tendieron a reducir el riesgo empresario, reduciendo los costos de operación del capital y el propio valor de la fuerza de trabajo. Se arremetió, en definitiva, contra los principios de progresividad e indemnidad, bases de un derecho del trabajo protectorio (Cornaglia, 2001: Cap. 3).

Todos estos cambios en el mundo del trabajo y en la regulación de los derechos, que afectaron enormemente a la clase trabajadora, no pudieron sino impulsar una oposición dentro del movimiento obrero y dentro del sindicalismo. En los primeros años del gobierno de Menem la CGT estuvo dividida entre San Martín, el sector propenso a acompañar las reformas, y Azopardo, dispuesto a resistir en cierta medida y negociar condiciones para la reforma que no afectaran su poder organizacional (Etchemendy y Collier, 2008). Diferentes estrategias se desarrollaron frente a la reforma: un grupo de dirigentes, que conduciría la CGT oficial desde entonces y hasta la caída de la convertibilidad, aceptó una subordinación abierta al gobierno, la aceptación de la reforma, a cambio de obtener mejores condiciones para negociar con las empresas, pero sin enfrentar abiertamente al gobierno, para obtener recursos que les permitieran una subsistencia organizacional. Otro grupo de la CGT –en un principio por Camioneros, UTA y Aeronavegantes–, se propuso enfrentar al gobierno sin romper la CGT. Se trató de la corriente interna denominada

Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA). Por último, el sector que se propuso enfrentar al gobierno formando una nueva central sindical, la CTA (Murillo, 1997: 492-ss).

Con el gobierno de de la Rúa, las reformas se consolidaron aunque en un contexto de profundas recesión e ilegitimidad del sistema político. La ley de Reforma Laboral fue aprobada en la Cámara de Diputados con apoyo de la Alianza y el rechazo del Partido Justicialista. En el Senado se requería el voto peronista para que el proyecto se convirtiera en ley, que sorprendentemente se obtuvo a pesar del rechazo en Diputados. Luego diversas denuncias señalaron que algunos senadores justicialistas habrían recibido sobornos del gobierno para aprobar la ley 25.250. Tanto la CTA, a cargo de Víctor De Gennaro, como el MTA, que en 2000 formó una CGT disidente con Hugo Moyano como Secretario General, se opusieron a la ley. Militantes y dirigentes de estas organizaciones fueron reprimidos por la policía al manifestarse el 19 de abril de aquel año contra la promulgación de la reforma laboral. La CGT oficial, dirigida por Rodolfo Daer de Alimentación desde 1996, no participó del rechazo a la política de reforma laboral.

### **Crisis, sucesiones y nuevo modelo de desarrollo (2002-2011)**

Las políticas neoliberales desembocaron en la más grave crisis económica y social de la historia argentina. A fines del año 2001 el desempleo alcanza niveles inéditos en la historia argentina, en la medida en que junto grupos de población sin trabajo, empiezan a movilizarse también sectores medios afectados por los recortes de salarios a empleados públicos, jubilados y pensionados, y en términos generales por los efectos de la retracción de la actividad económica y del elevadísimo desempleo. Con estos elementos, en los primeros años del milenio creció un fuerte sentimiento de ilegitimidad política, tanto del gobierno radical como del sistema político en general. En cierto modo, la problemática sucesión presidencial entre diciembre de 2001 y enero de 2002, y la creciente movilización social obligaron al gobierno provisional de Duhalde –entre enero de 2002 y mayo de 2003– a implementar planes de ingresos de emergencia, como el Plan Jefes y Jefas de Hogar, de alcance masivo, con el fin de evitar un recrudecimiento de la conflictividad social, y a buscar el entendimiento con diversos actores sociales. Entre ellos, el movimiento obrero organizado y en particular la dirigencia de la CGT reunificada bajo la dirección de un triunvirato: Hugo Moyano (Camioneros), José Luis Lingieri (Obras Sanitarias) y Susana Rueda (Sanidad).

Superada la etapa más caliente de la crisis, y un con el nuevo gobierno elegido por la Asamblea Legislativa en pleno, la economía comenzó a mostrar cierta recuperación que favoreció a su vez la continuidad del orden político en transición. Con un dólar estable en

términos nominales, pero que en términos reales empezó a favorecer la actividad exportadora e impidió el ingreso masivo de importaciones –que comenzaron a ser substituidas nuevamente–, empezó a reactivarse el mercado interno. La expansión en los meses subsiguientes a la devaluación no requirió grandes inversiones y trajo aparejada la reabsorción de fuerza de trabajo. Como correlato, las mediciones del desempleo empezaron a mostrar una progresiva reducción. Pero estos cambios también se expresaron en un mercado de trabajo más heterogéneo, con grupos de trabajadores insertados en las ramas de actividad más dinámicas y competitivas, que no sufrieron una gran caída en sus niveles salariales tras la devaluación y/o que rápidamente los recuperaron; y por otra parte, grupos más amplios, tanto del sector formal como del informal, que si bien recuperaron los niveles salariales previos a la crisis, se insertan en situaciones de alta vulnerabilidad, sin estabilidad, en puestos de baja calificación, informales y/o no registrados, y muchas veces por cuenta propia<sup>6</sup>.

Con el gobierno regular de Kirchner, sin embargo, se inició desde 2003 una nueva etapa de la relación entre Estado y movimiento obrero. Etchemendy y Collier (2008) hablan de una reedición del modelo corporativo en una nueva modalidad, con gran autonomía sindical, inédita en nuestro país. Una medida temprana del gobierno en materia laboral fue la derogación de la ley 25.250 y modificación del régimen de contrato de trabajo de la 20.744/74, al sustituir el artículo 92 bis que establecía períodos de prueba, y modificar los términos de los artículos 231 que fijaba las condiciones en las que debía realizarse preaviso ante la extinción del contrato de trabajo, el 233 que fijaba el cómputo del preaviso, y el 245 que fijaba los montos de indemnización cuando había despido sin causa justa. Estas modificaciones fueron impulsadas por el Poder Ejecutivo y se plasmaron en la ley 25.877 de Régimen Laboral, sancionada en 2004.

Durante ese año se suscitaron importantes cambios en el derecho laboral: la ley 25.877 deroga las leyes 25.250 y 17.183/67; y los artículos 17 y 19 de la ley 14.250/53, el artículo 92 de la ley 24.467/95 de PyMEs, los artículos 4,5,7,8,10,11 y 13 de la ley 25.013, y el Decreto 105/00. Reformas que señalaron el inicio de una nueva etapa en el derecho laboral, caracterizada por Mac Donald (2005) como un proceso *antiflexibilizador*, que no revierte los efectos de las reformas de una vez, pero que tiende a recobrar las conquistas perdidas en la década previa. El gobierno acompañó así los cambios económicos con cambios en la legislación y las políticas laborales que tendieron a mejorar la situación en

---

<sup>6</sup> El alcance de las negociaciones colectivas a los distintos segmentos del mercado de trabajo desde 2002 ha sido objeto de debate: *cf.* Salvia, Stefani y Comas (2007), Palomino y Trajtemberg (2007), y Etchemendy y Collier (2008).

el mercado de trabajo. Pero también a fortalecer a un sector de la dirigencia. Resulta difícil no vincular las mejoras de los trabajadores formales con la acción del sindicalismo.

de la Garza Toledo (1994) ha señalado que el corporativismo es una forma de acción política. Así, la dirigencia formada por los hombres del MTA, con larga tradición de resistencia al neoliberalismo, fue la pata sindical que sostuvo el modelo neocorporativo junto con el Estado y las patronales. Su protagonismo se debió, en buena medida a su nivel de movilización –y agregamos aquí: tanto bajo el gobierno de Kirchner y el de Fernández como antes de la caída de la Convertibilidad, en sentido *defensivo* y *ofensivo*–, a su estructura compacta, centralizada, de representación unificada, y a su capacidad de avanzar en el mejoramiento de condiciones, al menos y en principio, de los asalariados formales. Según Palomino y Trajtemberg (2007), la nueva orientación del Estado en las relaciones laborales buscó, en primer lugar, reducir la segmentación del mundo del trabajo recomponiendo los niveles de ingresos deteriorados por la devaluación, y también moderar la puja distributiva mediante la fijación de límites a las demandas salariales acordes a las pautas inflacionarias (Etchemendy y Collier, 2008). Estas dos funciones, en última instancia, permitieron sostener el ritmo de crecimiento económico.

## **Comentarios genéricos y finales**

En 2004, la CTA junto con el Centro de Estudios Legales y Sociales, presentó una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>7</sup>, planteando que la ley 23.551 violaba en muchos puntos el derecho de libertad sindical. Muchas de las observaciones a la ley apuntaban a la diferenciación entre organizaciones según el grado de representatividad, con y sin personería gremial. Diferencias de protección y de recursos, acentuadas por las dificultades para formar organizaciones de ámbito local –sindicatos por empresas– con personería. El límite de la tutela sindical, que no abarca a representantes de organizaciones simplemente inscriptas, es quizá el aspecto más

---

<sup>7</sup> El documento del CELS asegura que "el estado de desprotección en que se encuentran los representantes de los sindicatos meramente inscriptos constituye una grave violación al derecho a la libertad sindical. En efecto, es irrazonable suponer que una asociación sindical puede subsistir y desarrollar su plan de acción si sus representantes carecen de un mínimo grado de protección frente a posibles represalias de sus empleadores. La Ley 23.551 otorga esta protección únicamente a los representantes de la asociación sindical con personería gremial. En efecto, dispone que estos trabajadores no podrán ser despedidos, suspendidos, ni con relación a ellos podrán modificarse las condiciones de trabajo, si no mediare resolución judicial previa que los excluya de la garantía, y que frente a una violación de esta garantía podrá demandarse judicialmente la reinstalación en el puesto o el restablecimiento de las condiciones de trabajo. (...) Nos encontramos frente a una restricción que implica directamente la negación absoluta de un elemento constitutivo del derecho a la libertad sindical, y no se condice con los propósitos y finalidades permitidas por el ordenamiento jurídico internacional para la determinación de restricciones a este derecho. (...) En otras palabras, llevando el razonamiento al extremo, la ley 23.551 posibilita que un empleador desarticule un sindicato sin personería gremial a través del despido de todos sus representantes, estableciendo como única sanción la indemnización por despido prevista en el régimen general" (CELS – CTA, 2004).

cuestionado del modelo sindical argentino. Las disposiciones en este sentido dejan en una penumbra normativa no sólo a los representantes que pertenecen a organizaciones sin personería gremial, sino también a muchos casos de representantes de sindicatos aún no inscriptos, cuya inscripción o gestión está en proceso (Cornaglia, 2004: 388-391).

La CIDH destacó la importancia del respeto a la libertad sindical como parte de un estado democrático y social, y se propuso supervisar periódicamente la evolución del ejercicio de ese derecho en Argentina, en función de las posiciones y recomendaciones de la OIT. Además, en mayo de 2004 se solicitó al gobierno argentino que elevara un informe escrito detallando las condiciones en que se ejerce la libertad sindical en el país (CELS – CTA, 2004). Pero las posibilidades de intervención de la CIDH son limitadas frente a la estructura jurídica nacional. Lo cierto es que con la ley 23.551 se consolidó un modelo sindical de representación centralizada por actividad profesional, orientado a conservar la unidad de la organización sindical con una estructura *piramidal* de múltiples organizaciones de distintos niveles articuladas en forma federativa o confederativa, y representadas en su nivel más alto por los Consejos Directivos de las confederaciones y centrales. Esta estructura sindical tiene una amplia autonomía respecto del Estado, tiene garantizados sus propios recursos económicos y su libertad para intervenir en política, incluso partidariamente. Aun así, las minorías quedarían excluidas de la participación interna: a diferencia de lo que proponía el proyecto Mucci, la 23.551 no admite su participación en los Consejos Directivos.

Pero en los cuestionamientos a la ley, a las distinciones entre organizaciones con y sin personería gremial, a las obstrucciones previstas para la formación de nuevos sindicatos y de sindicatos de oficio o de empresa, así como a la afiliación y cotización obligatoria, también se cuestiona la representación unificada de los intereses de los trabajadores de un sector de actividad. La fortaleza que las organizaciones más representativas adquieren dentro de este modelo es frecuentemente designada como un *monopolio* de representación. Operación semántica bastante imprecisa que pretende establecer una analogía entre, por un lado, la fuerza que puede tener un oferente de bienes en una situación de mercado en la que no tiene competidores, y por lo tanto puede imponer las condiciones de oferta frente a una demanda mucho más amplia; y por otro lado, un mecanismo institucional que garantiza a las organizaciones sindicales la mayor fortaleza para la negociación con el sector patronal. En realidad, la representación unificada de los trabajadores, como la organización sindical en sentido amplio, son mecanismos que

buscan compensar la situación de oligopsonio –muchos oferentes y pocos demandantes de fuerza de trabajo– que favorece al capital.

Como señalan Marin (2011), Roa (2010), Ciampa (2010), la ley 23.551 no niega la libertad a los trabajadores de organizarse sindicalmente aun por fuera de las organizaciones con personería, e incluso, por su artículo 4, inciso B, a no afiliarse o a desafiliarse. Pero la libertad sindical es un tipo de libertad compleja, no equiparable a las libertades individuales. Cuando se habla de *libertad* hay que distinguir dos niveles: las libertades particulares, de los individuos, que responden a una concepción clásica, tradicional, de inspiración liberal, basada en la primera generación de derechos civiles y políticos destinados a y ejercidos por los individuos; y en un segundo nivel, la libertad general, colectiva, de los grupos sociales constituidos como conjuntos organizados, como clases, grupos, empresas, corporaciones, sindicatos. Este nivel está relacionado con el ejercicio de derechos amplios, de segunda y tercera generación, derechos económicos y sociales. Y este nivel es el que corresponde a la libertad sindical como una libertad compleja, colectiva, orgánica.

En este sentido, el derecho sindical, como esfera particular del derecho colectivo del trabajo, debe seguir el principio general de progresividad que determina un ordenamiento de las normas en un sentido favorable a los trabajadores. En el orden público laboral, en función de este principio, las normas deben generar condiciones para evitar los abusos en el ejercicio del derecho de propiedad (Cornaglia, 2001: cap. 2). La restricción a la creación de sindicatos de oficio o de empresa puede limitar la libertad de nivel particular, pero su resultado es potenciar las capacidades y la fortaleza organizativa del colectivo de los trabajadores frente al capital.

De todas formas, varios autores señalan que tal restricción se ha aplicado en forma limitada, buscando resguardar el tipo de organización que el movimiento obrero argentino ha desarrollado desde mediados del siglo pasado y que cuenta con una amplia tradición y una adhesión masiva de los trabajadores. Algunos sindicatos locales, de empresa o de oficio han prosperado a pesar de la restricción, cuando en los ámbitos de acción la estructura tradicional no alcanzaba a representar los intereses de las bases<sup>8</sup>. Pero la ley de Asociaciones Sindicales recoge la tradición de organización cristalizada a partir de los gobiernos peronistas y basada en la representación unificada. Aunque pueden crearse tantos sindicatos como los trabajadores consideren necesarios en cada ámbito de

---

<sup>8</sup> Dice Marin (2011): “Una muestra de ello lo es el sector en que se inscribe el Centro de Capitanes de Ultramar y Oficiales de la Marina Mercante, actividad de la marina mercante donde no hay prácticamente un gremio de actividad sino varios sindicatos de oficio”.

representación, el sindicato más representativo –según un criterio cuantitativo y objetivo como es el mayor número de afiliados cotizantes– unifica la representación de los intereses de las bases, por ejemplo, en las negociaciones colectivas o en la participación corporativa. Así, las bases expresan su voluntad eligiendo a la organización más representativa mediante la afiliación (Ciampa, 2010).

Además, el modelo sindical se apoya en la concentración sindical: promueve aunque sin imponer la integración de las organizaciones de primer nivel en otras de segundo y tercer nivel. Así se busca compensar las posibilidades de fragmentación por la proliferación de organizaciones de un mismo nivel, mediante una integración vertical en federaciones, confederaciones y centrales. A la vez que se incrementa la capacidad de conflictividad y negociación de las organizaciones.

Coincidimos con varios de los autores (Marin, 2011. Roa, 2010. Ciampa, 2010) en que el modelo sindical consagrado por la ley 23.551 responde a la evolución histórica del movimiento obrero argentino y de sus organizaciones. La representación unificada fue una forma específica de representación elegida por los trabajadores argentinos y que tuvo entre sus detractores, históricamente, además de algunos sectores sindicales preocupados por una democratización interna o por obtener espacios para la competencia política, fundamentalmente a los sectores políticos y sociales que pretendieron debilitar al movimiento obrero organizado. De nuestro recorrido por la historia del sindicalismo y del derecho sindical puede extraerse como conclusión que desde los orígenes del peronismo y hasta la década de 1980, todos los gobiernos que rechazaron al movimiento obrero como posible aliado y base social, y especialmente los gobiernos explícitamente antiperonistas, se propusieron con mayor o menor énfasis reemplazar el modelo sindical. El mejor ejemplo es el de las reformas impulsadas por el gobierno militar de la autodenominada Revolución Libertadora, que intentó *desperonizar* al sindicalismo ampliando cierta libertad sindical para posibilitar el ascenso de dirigentes antiperonistas. Entre 1955 y 1976 fueron varias las tentativas en este sentido, pero ante el fracaso y la resistencia de las bases, también se intentó llegar a acuerdos con las dirigencias crecientemente burocratizadas. La Revolución Argentina encabezada por Onganía fue uno de los ejemplos de la búsqueda de acuerdos con las dirigencias, aunque también frustrado por la radicalización política de amplios sectores.

El triste contraejemplo de estas tentativas de reforma liberalizadora del modelo sindical es el del gobierno de Menem. Las reformas neoliberales de la década de 1990, como señala Cornaglia (2001: cap. 3), siguieron el principio de regresividad contraviniendo la

progresividad y el principio de indemnidad que deben ser rectores de la legislación laboral. Estas reformas tendieron a asegurar las mejores condiciones para la explotación de la fuerza de trabajo por el capital. Sin embargo, nunca se propusieron modificar el marco organizativo del movimiento sindical, ni eliminar la unidad de representación del régimen desarrollado desde la década de 1940. La desarticulación del movimiento obrero se dio, de todas formas, en la medida en que las regulaciones especiales y las negociaciones por empresa fueron promovidas por el gobierno. También el incremento del desempleo y la reducción de la masa salarial, sumados al sentimiento de ilegitimidad de una parte de las dirigencias, contribuyeron al debilitamiento del sindicalismo.

Así, las políticas neoliberales antiobreras se desarrollaron sin necesidad de atacar las tradiciones organizacionales del movimiento obrero. Como había demostrado el proceso de discusión del proyecto Mucci, pretender modificar el modelo sindical era atacar al sindicalismo, a las bases y a sus dirigencias más o menos burocráticas. El gobierno, sin embargo, logró avanzar sobre muchos derechos de los trabajadores contando con el apoyo de una parte de las dirigencias sindicales, que como señala Murillo (1997), adoptó estrategias de acompañamiento o subordinación a las políticas neoliberales, a cambio de obtener recursos económicos y políticos. Queda claro con este análisis el riesgo que entraña un modelo sindical verticalista, de representación unificada y concentrada, en una situación de retroceso político de la clase trabajadora: probablemente sea más fácil cooptar a una dirigencia centralizada que a varias dirigencias. Pero también así es más fácil para la patronal impulsar sindicatos proempresarios, amarillos, a nivel de empresa.

Sin embargo, no puede reducirse el retroceso de la clase obrera argentina al transformismo político de una dirigencia sindical corrupta sin caer en una simplificación inexacta e incompleta. Las reformas neoliberales en la Argentina fueron el resultado de un proceso histórico complejo, uno de cuyos episodios más terribles fue la eliminación de miles de cuadros sindicales y políticos del campo popular durante la dictadura de 1976-1983, y que, de por sí, generó un enorme debilitamiento del movimiento obrero y de todas las instituciones de la democracia y no solo en los sindicatos.

Pero además, la cooptación de un sector importante de las dirigencias no da cuenta del funcionamiento del modelo sindical argentino. Etchemendy y Collier (2008) han destacado del actual modelo corporativo, es decir, de las relaciones entre los gobiernos de Kirchner y de Fernández, y la CGT, que el sindicalismo cuenta con un nivel inédito de autonomía. En este sentido, el modelo sindical argentino y los institutos jurídicos que lo definen garantizan un amplísimo nivel de libertad a la vez que permiten fortalecer a la clase obrera



en su antagonismo frente al capital mediante la unidad que hace la fuerza en la confrontación, la negociación y el acuerdo. Luego, la orientación política que cada dirigencia le da al movimiento mientras dura su mandato es el resultado de las definiciones colectivas que los trabajadores realizan en el marco de sus organizaciones, con las burocracias y con las dirigencias, y que la ley debe garantizar lo más plurales y democráticas posibles.

## **Bibliografía**

- Brienza, H. (2007). Trabajadores pobres, dirigentes ricos. *Le Monde Diplomatique*, Ediciones Cono Sur (el Dipló). Buenos Aires: Capital Intelectual.
- CEACR. (1999). Observación individual sobre el Convenio 87, 1948 Argentina. Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones - Organización Internacional del Trabajo.
- CELS – CTA. (2004). La lucha por la libertad y democracia sindical. Denuncia presentada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, marzo de 2004. Centro de Estudios Legales y Sociales – Central de Trabajadores Argentinos.
- Ciampa, G. A. (2010, Diciembre). Modelo sindical argentino. Los ejes del modelo sindical argentino. *Ciencias Sociales*, 76. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Cornaglia, R. (2004). *Derecho sindical. Derecho colectivo del trabajo*. Buenos Aires: La Ley.
- Cornaglia, R. (2001). *Reforma laboral. Análisis crítico. Aportes para una teoría general del derecho del trabajo en la crisis*. Buenos Aires: La Ley.
- de la Garza Toledo, E. (1994). El corporativismo: teoría y transformación. *Iztapalapa*, 34, Julio-diciembre.
- Etchemendy, S., y Collier, R. B. (2008). Golpeados pero de pie. Resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en Argentina (2003-2007). *POSTData*, 13.
- Germani, G. (1971). *Política y sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*. Buenos Aires: Paidós.
- González Espul, C. (2008, Septiembre 27). Breve historia del movimiento obrero argentino (Parte II). *Rebanadas de Realidad*. Recuperado Noviembre 11, 2011, a partir de <http://www.rebanadasderealidad.com.ar/espul-08-05.htm>
- James, D. (2006). *Resistencia e integración: el peronismo y la clase trabajadora argentina, 1946-1976*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Lobato, M. Suriano, J. (2003). *La protesta social en la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Mac Donald, A. F. (2005, Febrero). Evolución histórica de la flexibilización laboral en la Argentina y el mundo. *Globalización: revista mensual de economía, sociedad y cultura*. Recuperado a partir de <http://www.rcci.net/globalizacion/2005/fg508.htm>
- Maggi, D. J. (2007). Gobierno y negociación sindical: encuentros y desencuentros. Documento de trabajo. Buenos Aires: UCEMA.

- Marin, C. (2011, Julio 5). Política y Sindicalismo: Modelo, libertad sindical y democracia sindical. *Política y sindicalismo*. Recuperado Julio 28, 2011, a partir de <http://poiliticaysindicalismo.blogspot.com/2011/07/modelo-libertad-sindical-y-democracia.html>
- Murillo, M. V. (1997). La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem. *Desarrollo Económico*, 37 (147).
- Murmis, M. y Portantiero, J. C. (1971). *Estudios sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- OIT. (2006, Noviembre). *La libertad sindical - Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*. Quinta edición (revisada), 2006. Recuperado diciembre 6, 2011, a partir de [http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/publications/WCMS\\_090634/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/publications/WCMS_090634/lang--es/index.htm)
- Ossorio, M. (2009). *Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales*. Recuperado Octubre 6, 2011, a partir de <http://es.scribd.com/doc/202240/Diccionario-de-Ciencias-Juridicas-Politicas-y-Sociales->
- Palomino, H. y Trajtemberg, D. (2007). Nueva dinámica de las relaciones laborales y negociación colectiva en Argentina. *Revista de Trabajo*, 2 (3). Buenos Aires: MTEySS.
- Roa, L. (2010, Diciembre). Modelo sindical argentino. ¿De qué hablamos cuando hablamos del modelo sindical argentino? *Ciencias Sociales*, 76. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Salvia, A., Stefani, F. y Comas, G. (2007). Ganadores y perdedores en los mercados de trabajo en la argentina de la post devaluación. *Lavboratorio*, 8 (21), verano 2007. Recuperado julio 11, 2008, a partir de <http://lavboratorio.fsoc.uba.ar/>

---

### **Forma de citar este trabajo**

Ralón, G. (2012). Sobre la libertad y el modelo sindical argentino (1943-2011): un recorrido histórico para ilustrar el debate. *Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, vigencia y perspectiva de desarrollo en América Latina*. Presentado en II Congreso Nacional de Relaciones Laborales ACILTRHA / I Congreso Internacional de Integración Laboral Regional de América Latina UITEC, Buenos Aires: ACILTRHA.