

LA ACCIÓN SINDICAL EN ARGENTINA: LOS LÍMITES DE UN SISTEMA Y LA CONSTRUCCIÓN DE LEGITIMIDAD EN SUS MÁRGENES

GUILLERMO GIANIBELLI

*Profesor Adjunto de Derecho del Trabajo de la Universidad de Buenos Aires;
Director del Observatorio del Derecho Social de la Central de Trabajadores
de Argentina (CTA)*

1. CARACTERIZACIÓN Y SU CONTEXTO

Los fines de situar el relato, aplicar el marco teórico y dar un contexto a la historia, resulta necesario efectuar, como previa, una caracterización del sistema sindical argentino, de su estructura y conformación histórica, y las condiciones que, sobre todo en los últimos quince a veinte años, se vienen realizando en su funcionamiento.

En una primera aproximación, un primer deslinde, cabe adscribir el sistema argentino a su pertenencia a un régimen de carácter legal que lo previene y lo reglamenta y le establece rígidos cauces de organización y de funcionamiento. Entonces, en una clasificación que considere el rasgo de la autocracia legal como determinante, un modelo normativo intervencionista, autoritario y heterónoma y, por tanto, con severas restricciones a la libertad de organización.

La evolución histórica del sistema encuentra correlato en una experiencia particular y un desarrollo concreto, a partir de la década de los treinta del pasado, y de la mano del liderazgo del entonces coronel Perón, a partir del cual la amalgama de efervescencia social y opresión política, el corporativismo en el poder, el encolumnamiento de buena parte de los sindicatos existentes y las coordinadas históricas, socialmente condicionadas y eficientes para un cambio de régimen de acumulación,¹ dan

¹ En este sentido utilizaremos el concepto de "régimen de acumulación" en el sentido de los regímenes que aseguran una progresión general y relativamente coherente de la economía, que permiten reabsorber o extender en el tiempo las distorsiones y

un impulso organizativo y de reconocimiento del sindicalismo y, finalmente, eficazmente una vez desde el gobierno, se regimienta su funcionamiento.

Esa marcada estatalidad, que como señal de origen puede destacarse en el sistema inaugurado en ese momento histórico, sin embargo permanece esencialmente inalterada por más de 70 años pese a los cambios políticos, institucionales, sociales y económicos.¹ A su vez, en tanto aun en sus variaciones y modificaciones, el movimiento político que le dio origen continúa con presencia en la escena nacional, las correas de transmisión con buena parte del sindicalismo al que se referencia continúan intactas y, con fluctuaciones, entre ellas conforman un fenómeno de ligazón y relacionamiento en el que, sobre todo cuando aquél accede al gobierno, generalmente éste tributa a las presiones del Estado.²

En sus rasgos principales el régimen legal, prácticamente invariable, se organiza en torno a la denominada “personería gremial”, que aunque puede decirse asimilarse, en términos estrictos, a un sistema de “mayor representación”, en la práctica y en el devenir de la administración del régimen termina conformando un sistema de sindicato único por rama de actividad.

desequilibrios que nacen del proceso mismo”. Resulta explicativo de cambios en el funcionamiento del capitalismo que sin llegar a alterar las bases sobre las que se asienta (propiedad privada de los medios de producción, sociedad de clases, economía de mercado, división social del trabajo, a lo que habría que agregar, especialmente desde Latinoamérica, el imperio de la necesidad constitutiva de la acumulación originaria), determinan configuraciones de mayor o menor regulación de fuente distinta al mercado estructura una sociedad basada en “derechos” (sociales, políticos, de participación, etcétera) expandiendo, relativamente, el grado de libertad real de las personas. Cfr. Boyer, Robert, *La théorie de la régulation. Un essai de économie industrielle*, Éditions La Découverte, París, 1987.

¹ Largo período en el que se sucedieron gobiernos democráticos, dictaduras, militares, desarrollista o liberalista o liberalismo económico monetarista. Ver Campos, Luis, “Estado y sindicatos: un análisis de sus relaciones a partir de los mecanismos de regulación y la configuración de la estructura sindical en Argentina (1943-1988)”, tesis presentada en la Maestría de Historia Social de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, octubre de 2009.

² La interpenetración y alto grado de dependencia del movimiento obrero con la burocracia política y de cómo el liderazgo sindical está vinculado a las instancias decisivas del poder, constante no sólo en Argentina sino también en México y Brasil. Cfr. Zapata, Francisco, *El movimiento obrero y subordinación en el sindicalismo latinoamericano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 91.

³ La mayor parte de las asociaciones sindicales, correspondientes a las actividades económicas principales, obtuvieron su Personería Gremial en la primera mitad del siglo xx. Sin embargo, hubo importantes variaciones significativas a partir de ello.

luego, y aunque en esto el sistema normativo no lo postula, se configuran ciertas características que dan cierta homogeneidad al conjunto y, a la vez, cierta previsibilidad al sector empresario. Escasa democracia interna, exclusión de las minorías u oposiciones, sesgo cupular y una reproducción burocrática con dirigencias perpetuadas y una consecuente burocratización precedida por, en muchos casos, fuentes diversas de recursos económicos. Sin embargo esta unidimensionalidad podría opacar otros procesos, de carácter paralelo, que en toda su historia atravesaron el sistema sindical argentino. Se podrían denominar, en un caso, estrategias de fractura, y en otro, estrategias “dentro” del sistema por ejercicio de representación de base.

El primer fenómeno, que parecería controvertir uno de los pilares del sistema, tendiente a la convergencia y centralidad, y por ende la “unidad” del movimiento obrero (sindicato único por rama adherido a una federación de igual carácter y todos confluyendo en una única central, la “Confederación General del Trabajo” –CGT–, mecanismo al que la ley sindical no se opone sino predispone) ha tenido sucesivas y reiteradas manifestaciones a lo largo del tiempo y se conoce como divisiones dentro de la única central. El dato distintivo de esta estrategia de fractura es que en todos los casos se trata de una coyuntural división de una misma estructura que en otros contextos que adopta mantiene la pertenencia y régimen de funcionamiento idéntico, es decir, ni cuestiona ni se aparta del sistema legal existente. Tampoco adopta modificaciones al interior de las fracciones establecidas. En consecuencia, las más de las veces, se trata de diferencias tácticas de lectura del momento político, o la forma de relacionamiento, más o menos flexible o más dócil, con el gobierno de turno.

La única oportunidad en que una estrategia de fractura consolida una estructura distinta del régimen en su conjunto, y cuestiona las líneas maestras de funcionamiento, adoptando una lectura crítica no de la coyuntura sino de su armazón, sucede en la década de los 90, cuando se constituye la

una división significativa, en términos de acción política, la división entre “CGT de los Argentinos” y “CGT de los Trabajadores”, en 1968, pero también observable en otros períodos: dictadura y primeros años de la democracia, CGT “Azopardo” y CGT “Brasil”; CGT y MTA en los años 90; CGT y CGT “Azul” y CGT “Rosario”, entre otros. Finalmente,

CTA¹ con un postulado fundante sostenido en la “autonomía”² y otros de similar novedad para el sindicalismo argentino como los de afiliación directa, representación de la “clase”, independientemente de su vínculo formal con el empleo (trabajadores con empleo, trabajadores sin empleo, precarios, cuentapropistas, jubilados), e integración o articulación con otros movimientos sociales (de desempleados, piqueteros, empresas recuperadas, inquilinos, etcétera).

El otro fenómeno, que en paralelo ha operado en toda la historia del sistema instaurado a mediados del siglo pasado, tiene que ver con la acción dentro del sindicato pero en sus bases, de las llamadas “comisiones internas” o “delegados de personal”. Por lo general las mismas han expresado, según la etapa histórica en que se desenvuelven, una acción implícita de cuestionamiento a las burocracias, con las que se relacionan problemáticamente en tanto adoptan posiciones de mayor autonomía, y de mayor presencia y confrontación en los lugares de trabajo.³

A su vez, en algunas circunstancias históricas (resistencia peronista, “dobazo”), se relacionan entre sí, aunque pertenecientes a actividades diversas y por ende de sindicatos también distintos, y establecen planes de acción política más generales. En una rápida y dicotómica disección, a riesgo de una generalización que no siempre refleja la totalidad, se podría sostener que en esta dinámica el sindicato actúa como freno y las representaciones directas como agitación o, dicho de otro modo, el sindicato anclada en la visión reformista y las comisiones internas, al menos en la década del ’70, revolucionaria.⁴

¹ Inicialmente “Congreso de los Trabajadores Argentinos”, luego “Central de los Trabajadores Argentinos”, actualmente “Central de Trabajadores de la Argentina”.

² “Garantizar, practicar y defender la más absoluta autonomía sindical con respecto al Estado, los empleadores y los partidos políticos” (art. 3.b Estatuto Sindical).

³ Cfr. James, Daniel, *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina, 1976, Siglo XXI, 2006, pp. 69 y 297 y ss.*

⁴ Gramsci lo expresaba de este modo: “El sindicato es un elemento de la legalidad y es obligado a hacerla respetar a sus organizados. El sindicato es responsable de cara a los trabajadores como lo es antes sus adherentes; él garantiza la continuidad del trabajo y del salario al trabajador y a su familia. El Consejo tiende, por su espontaneidad revolucionaria, a desencadenar en todo momento la guerra de clases; el sindicato, por su forma burocrática, tiende a no dejar que la guerra se desencadene nunca”. Gramsci, A., *Consejos de fábrica y estado de la clase obrera. Buenos Aires, 1973, p. 115.*

Con esas variables ha funcionado el sistema durante décadas, con cierta flexibilidad alternativamente a un modelo económico de incipiente “estado de bienestar”, en sus comienzos, o de estabilización del conflicto y monopolio en su representación, en su desarrollo.

A partir de la década de los noventa del siglo XX, sin embargo, comienzan a evidenciarse más acusadamente los límites y restricciones que el propio sistema, en su conformación legal, y en su práctica, conlleva. El modelo neoliberal, brutalmente impuesto a partir del gobierno de Menem, también adscripto al peronismo, significó, por un lado, la desorientación del radicalismo del mismo signo ante una política francamente regresiva en muchos aspectos sociales y expulsiva de mano de obra; por otro, las crecientes dificultades para el sindicalismo tradicional de hacer frente, representar y en su caso conducir una etapa de resistencia y lucha con trabajadores marginados del proceso económico.

En ese escenario, signado por el férreo marco legal para constituir y actuar sindicalmente y, a la vez, por una realidad social que había fragmentado en mil pedazos la homogeneidad productiva y su vínculo con el trabajo, la unidad sindical refleja, se desenvuelve una acción sindical “en los márgenes”. Ello en dos vertientes que se articulan recíprocamente y por las cuales se pugnan contra el régimen normativo de monopolio, actuando en la “ilegalidad” y procurando caminos de legalización, y a la vez organizando los sectores que van siendo expulsados por un sistema de alta exclusión social.¹

Sobre ese período histórico, y el inmediato posterior que, como se intentará señalar, resulta en buena medida consecuencia de aquella experiencia de acción sindical novedosa, se construye el relato que sigue.

¹ “Sociedad excluyente”, definida como aquella estructurada sobre la base de la cristalización de las desigualdades tanto económicas como sociales y culturales. Las cifras de la distribución del ingreso son elocuentes: el 30 por ciento de los hogares de ingresos bajos pasó del 12,4 por ciento en 1974 al 7,3 por ciento en 1989; los ingresos medios (60% de los hogares) del 60,7 por ciento al 51,1 por ciento, y los ingresos altos (10% del total) del 27 por ciento al 31,1 por ciento en el mismo período. Cfr. Svampa, M., *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Taurus, 2005, pp. 12 y 24.

2. SOBRE LA RELATIVIDAD DE UN CONCEPTO: LA "FORTALEZA SINDICAL"

Como es natural, establecido un modelo sindical y consolidado en el tiempo, cualquier intento de alteración, incluso producido desde fuera y con escasos recursos para ello, genera resistencia de aquellos que lo confirman y debates en torno a sus bondades o sus déficits. Entre los argumentos más repetidos, para sostener el régimen legal vigente, se acude al de su "fortaleza", la que resultaría de su perdurabilidad, y como efecto directo de la unidad a que el régimen conduce.

Sin que ello sea desmentido, en todos los casos y circunstancias, lo que seguidamente se irá describiendo es indicativo de, al menos, la necesidad de relativizar el concepto o los atributos que del mismo emanan. Lo que se intentará demostrar es que la unidad, si bien puede ser una condición necesaria de la pregonada fortaleza, no siempre es suficiente y, en algunos casos como el que se alude en este texto, siendo de carácter legal o impuesto, limita o directamente bloquea otras alternativas de representación que pueden resultar más efectivas.

Por su parte, el propio concepto de "fortaleza" también requiere de una relativización puesto que debe ser confrontado con el de los resultados. Un interrogante que responda y relacione a dicho poder con el "para qué".

Por tanto la eficacia en la acción sindical debería ser el test de validación y no la calificación *a priori*, sea por patente legal u otras calidades mantenidas generalmente a partir de ella.

Para ir delineando algunos criterios sobre los cuales interpretar la eficacia del sindicato y, con ello, de un determinado sistema sindical, conviene acercar una primer consideración sobre la noción misma de sindicato que se empleará en el análisis. Estamos aludiendo a un sindicato "situado" históricamente: sujeto colectivo originado extraestatalmente pero reconocido y regulado por el Estado, inscripto en la lógica del Estado Social y Derecho para garantizar la defensa y conquista, de los trabajadores y sus derechos, y a la vez "estabilizar" el sistema de acumulación en orden a determinadas pautas macroeconómicas y sociales (conflictividad controlada).

¹ La afirmación de la "extraestatalidad", y su especial percepción en momentos de crisis, es el fundamento de los principios de autonomía e independencia sindical en: Bayles, A. (2004) *Sindicalismo y derecho sindical*, Editorial Bomarzo, 2004, p. 7.

Ello, en principio, excluye o aparta formaciones sindicales previas, o contemporáneas, de carácter revolucionario, que expresan su rechazo a la "integración" y propenden al cambio radical del sistema. Pero sí es posible incluir supuestos o etapas de "integración condicionada" o cambio radical pospuesto, en el que se entiende la actuación del sindicato como útil en el "mientras tanto" y hasta obtener las condiciones, sociales, políticas y económicas, para dicho cambio de sistema social.

Sin embargo dicho marco explicativo, que concuerda con el período de apogeo en el Estado de bienestar o en el fordismo, encuentra dificultades severas para su adecuación al período neoliberal, en el que la "integración" no es posible ni necesaria para el sistema, y el fin histórico y funcional del sindicato, en el contexto sobre cuya noción aplicamos, no encuentra destinatario.

A partir de ello se abren dos espacios de referencia, con dos períodos marcados, que dialécticamente pueden luego ser leídos en términos del estado actual que los sintetiza, al menos en algunas experiencias recientes de Latinoamérica.

Un primer período, como se ha adelantado, corresponde con el que le da origen y sustento al concepto, el Estado social de Derecho, que explica el desarrollo y mayor expresión en términos de la funcionalidad con que fue concebido. La ambivalencia del concepto, sin embargo, conduce a que medida que las condiciones de vida de la clase trabajadora mejoran sustantivamente, se extiende un tipo de organización de la producción en que el empleo industrial se convierte en hegemónico, las medidas de control son eficaces y la presencia sindical en la empresa efectiva, aquella "adaptación" del sindicato pretendida en su forma institucional se potencia en términos de poder de clase y comienza a cuestionar el propio sistema. Ese poder, en suma, es el que, paradójicamente, mina las bases del propio funcionamiento del régimen de acumulación, instala su "crisis", que no puede dirigirla hacia consecución de otro más propicio. En cambio la denuncia del pacto de rentas implícito en el Estado de bienestar es utilizada y aprovechada por el capital para imponer las más variadas formas de mayor explotación del trabajo y la utilización de recursos para fa-

vorecerla (desempleo, precarización, subcontratación, deslocalización etcétera).¹

Ello da paso al otro período, abierto a partir de mediados de los años 70 en el mercado mundial pero con repercusiones diversas y cronologías distintas según las regiones o países determinados. En la Argentina, por ejemplo, las piezas maestras fueron colocadas a partir de la última dictadura, particularmente en términos de supresión del poder de las clases populares, incluidos sus sindicatos, intervenidos militarmente, pero alcanzó su “esplendor” como se ha anticipado, en la década de los años 90, apogeo del modelo neoliberal y expresión máxima en la región (privatizaciones de empresas públicas, liberalización de los mercados, desregulación económica, flexibilización laboral, mercantilización de la seguridad social).

La desestructuración de la clase trabajadora que corre paralela a dicho cambio económico, y que trastoca en su conjunto el sistema social, repercute directamente en el poder sindical, como va de suyo, pero a la vez en la función que, como veremos, le queda asignada.

La salida de esta verdadera crisis de sobrevivencia y de civilización depende, en los países en donde fue más adelantada o pronunciada, siendo posible en mayor o menor medida en Latinoamérica como un fenómeno político de ruptura con el neoliberalismo y que se expresa en una tendencia, aunque no unánime, presencia de gobiernos “progresistas” en la región.²

¹ La dialéctica poder constituyente-poder constituido, tan útil para explicar el proceso en Argentina y otros países de Latinoamérica, es utilizada por Monereo cuando señala que el proletariado se reconoce poder constituyente. Su poder social emergente debe ser reconocido para ello el poder constituido responde, no negando dicho poder en el plano existencial, sino hacia el poder Constituido liberal, sino “atrapándolo” en las redes del poder constituido. El poder, incluido en la constitución, es decir, institucionalizando jurídicamente dicho poder. Aplicado al modelo neoliberal, su razonamiento sobre el Estado liberal, en que la absorción del poder del Estado es mediante la técnica de negar el “dualismo del poder de clase”, del mismo modo que se deja de ser tendencialmente importante la institucionalización puesto que se vuelve una idea de regular y disciplinar a la clase obrera mediante la exclusión. Cfr. Monereo, *Fundamentos doctrinales del Derecho social en España*, Trotta, 1999, pp. 18 y 19.

² Sobre el efecto en las políticas laborales ver: Ermida Uriarte, Oscar, *La política laboral en los gobiernos progresistas*, Fundación Friedrich Ebert, Montevideo, 2007.

Lo que interesa remarcar es el papel que juegan las nuevas representaciones sociales en ese proceso de cambio y ruptura. Aunque volvamos más adelante sobre ello, cabe adelantar que esas nuevas representaciones de una clase trabajadora fragmentada, que en buena medida ha sufrido el éxodo del empleo, que se ha pauperizado e invisibilizado, construye nuevos sujetos colectivos, nuevas prácticas y paulatinamente la fuerza para cuestionar y denunciar el régimen.

Se produce una mayor transversalidad en la representación, articulando demandas variadas y conformando unidad en la acción de distintos movimientos, con componentes también diversos (de género, de pueblos originarios, de defensa del medio ambiente) pero que reconocen un elemento común que determina su lugar de “excluido” del sistema y su afán de modificarlo.

El arco de lo posible va desde la adopción gubernamental de determinadas políticas que dichos movimientos y actores sindicales “de nuevo tipo” han instalado, como veremos respecto de Argentina, hasta expresiones más radicalizadas de cambio en términos de procesos constituyentes también forjados, como en Bolivia y Ecuador.¹

Se ha hecho referencia previa a las funciones de estos modelos de sindicatos que aparecen como sujetos de interlocución en cada período. Si el sindicato fordista configura una pieza central en la canalización del conflicto, la institucionalización e institucionalización, asegurando una monetización controlada de las ganancias de productividad del régimen de acumulación a través de la negociación colectiva, el sindicato tradicional en la globalización neoliberal se estatuye como una franja de resistencia e intenta morigerar los costes del ajuste o, en sus versiones de traición de clase, participar del saqueo del Estado como socios liquidadores de los restos del modelo.²

¹ Negri lo describe en términos de contrapoder, al que considera una figura “trinitaria” de aquélla esencia de una resistencia contra el viejo poder, de insurrección y de potencia constituyente de un nuevo poder. Cfr. Negri, Toni, “Contrapoder”, en *Contrapoder. Una introducción*, Edic. Trilce, en mano, 2001, p. 83.

² La función expresa para una parte de los sindicatos nucleados en la CGT, ligados al justicialismo y acompañantes acrílicos de dicho partido en el gobierno, sea negociando los restos del desmantelamiento del Estado (Programa de Propiedad Participada), participando accionarialmente en las nuevas empresas privatizadas o en la seguridad social mercantilizada, o directamente convalidando las re-

El nuevo sujeto representativo, en cambio, que resiste en el auge del discurso único (consenso de Washington) y construye otra representación a fleje de una distinta subjetividad, adopta una función como actor político en términos de acción cotidiana de expresión política (cortes de ruta, pickets, movilizaciones, tomas de empresas cerradas) y condensa las primeras manifestaciones de discurso alternativo.¹

Los desafíos para el sindicato fordista, en un esquema como el descrito, tenían que ver con evitar la burocratización o los efectos nocivos de una fuerte institucionalización, que podía convertirse en otra forma de estatismo.

Los desafíos del sindicato en la globalización neoliberal, en cambio, consistían en evitar ser “gerentes” de la reducción de derechos a partir del ajuste de la crisis (ajustes de plantillas en las empresas en particular, aumento estrepitoso del desempleo en general).

Es menester salir de esa trampa fatal y construir otro concepto de representación que se expanda del tradicional –trabajador formal por tiempo indeterminado y a jornada completa, ligado a una misma actividad u oficio– y asuma la segmentación y vulnerabilidad de un empleo precario: tiempo parcial, mutable en desempleo temporario o definitivo.

Esa representación general de la clase ya no puede solventarse con el mecanismo de replicar la representación de una rama de actividad y transferirla, como espejo, al resto de la clase trabajadora (los sindicatos de una actividad que delegan y transfieren representación en un sujeto mayor).

formas legislativas. En este último caso cabe consignar el “Acuerdo Marco para el Empleo, Productividad y la Equidad Social”, del 25/7/94, suscripto por la CGT – pero no por el UTE – a partir del cual se aprobaron las leyes 24.465, 24.467, 24.522, 24.557, regímenes de promoción de la contratación, de pequeña empresa, para empresas concursadas y de accidentes de trabajo. Yo fuera secretario general de la CGT – aunque no en el momento de su firma – expresé en perspectiva de la siguiente forma: “...las marchas no nos llevan a ningún lado, había que sentarse a la mesa, con inteligencia, capacidad y propuestas...” (Antonio Cassia, cit. por Dinerstein, “El sindicalismo global, trabajo y sindicatos”, *Doxa* n° 16).

¹Que comenzó en Seattle en 1999, adquirió su forma organizativa global en Porto Alegre en 2001, y adopta diversas denominaciones como “movimiento de los movimientos”, “movimiento de la globalización contra-hegémica”, etcétera. Ver de Sousa Santos, *Boaventura. “Becoming a World”*, Estado en América Latina. Perspectivas de una epistemología del Sur”, *Antropofagia*, 2002.

federaciones o centrales). Es necesario construir un sujeto general de representación política en donde el término explotación también contenga a la exclusión. Y como el cambio de esas condiciones de exclusión no puede lograrse con una participación institucional, la construcción de un discurso alternativo y de una fuerza política que lo traslade a acción colectiva “destinada” resulta imperiosa.¹

Delineados los extremos en los que se desenvuelve nuestro sujeto sindical a estudio, y en tanto el cometido final será la valoración de su actuación y el registro de esas nuevas formas de representación y acción, en las que en última instancia se juega la presencia “real” del sindicato, volviendo a situar la cuestión en los términos inicialmente planteados en este apartado, relativos a la “fuerza” del mismo, veamos algunas de las variables habitualmente consideradas para medirla.

Al fin de no congelar la presencia del sindicato, que generalmente ocurre cuando se regula el mismo sobre la base de un sistema estatal que lo determina, conviene atender primordialmente a la eficacia en la consecución de sus fines, esto es, la mejor calidad de autotutela, los mejores derechos, la mayor emancipación, verificables en los estándares normativos de la negociación colectiva, de la ley, de los efectos del diálogo social, etcétera. De este modo la representación obtenida por el sistema estatal debe ser validada únicamente en la medida del cumplimiento de aquellos fines. Así la representación reconduce a los medios, que a su vez garantizan con la mayor eficacia el cumplimiento de aquellos fines.

Por lo tanto, en lo que a continuación sigue, intentaremos, sobre ese plano de fondo, examinar qué elementos históricos, legales, funcionales u organizativos pueden incidir para la determinación apriorística (sistema heterodeterminado) o validable en la práctica (autónomamente) del poder de representación.

En primer lugar, el elemento histórico ha sido una natural forma de otorgamiento de representación. La presencia, continuidad o cierto papel histórico desempeñado por el sujeto representativo, han importado un reconocimiento, interno o externo, para dotar

¹En los procesos constituyentes recientes en Latinoamérica ver de Sousa Santos, *op. cit.*, y el artículo de Gerardo Pisarello, “Movimientos sociales y nuevo constitucionalismo en Venezuela, Colombia y Bolivia”, en este texto.

al sindicato o central sindical de una institucionalización que le confiere atributos, recursos o ventajas luego difícilmente mudables.¹

Como consecuencia o derivación de lo anterior, y en tanto la funcionalización del sindicato al sistema fordista requiere de métodos de determinación de la implantación sindical, de selección del interlocutor, se formulan los sistemas de la mayor representación que, en sus distintas versiones y según cual sea el criterio adoptado, van de una “pluralidad corregida” a una unicidad impuesta y, por lo tanto, a diversos grados de neocorporativismo.

Aquí interesa ver, entonces, cómo el régimen de regulación heteronómico del sindicato puede estar anticipando y extendiendo en el tiempo un estado que incide decisivamente en las prerrogativas y espacio de actuación de los sindicatos por sobre otros. En el caso en estudio, del modelo de regulación argentino como veremos, esa “patente” otorgada indefinidamente inhibe, legal y prácticamente, al menos durante el largo tiempo de desarrollo del sistema, la posibilidad de otras expresiones sindicales salvo, como se ha señalado, las acciones, conflictivas las más de las veces, al interior del sindicato y las experiencias de representaciones directas en la base. La predicada “fortaleza” del modelo sindical argentino encuentra buena parte de su justificación en dicha intervención estatal al otorgar la “personería gremial” con efectos de exclusividad de representación. Sin embargo dicho reconocimiento, en determinadas condiciones de hostilidad, no sólo no es apto para enfrentarlas sino que, además, resulta un freno, un bloqueo, a otras expresiones nativas de construcción o, al menos, una dificultad para las mismas.

Como derivación de un sistema que provee ese “apoyo” estatal se reduce la capacidad económica o recaudatoria del sindicato. La misma va de la mano a la lógica cuota sindical (que en el sistema sólo se confiere como derecho de representación en nómina exclusivamente al sindicato con personería gremial) y a otras variadas formas de obtención de recursos que inciden en la posibilidad de expresiones sindicales distintas, puesto que naturalmente privilegia al sindicato único exhibir no sólo las muestras de ese poder económico sino también exclusiva vía de administración de las prestaciones de salud

¹ Criterios como los de independencia, las cotizaciones, la experiencia y antigüedad del sindicato y la actitud patriótica durante la ocupación, como regulara el Código de Trabajo

(pago de obras sociales). La potestad exclusiva de negociar convenios colectivos y la creciente práctica de establecer un canon de negociación o contribuciones directamente a cargo de la contraparte negociada se presentan como un vicio evidente del sistema y una flagrante violación de los principios de libertad sindical.¹

En las antípodas de un régimen heterorregulado se suelen presentar las manifestaciones de efectiva y real representación como el testigo que da cuenta de un verdadero poder gestado en la participación y compromiso de los trabajadores en su sindicato. La participación interna en la forma electoral o asamblearia (democracia sindical), o en el conflicto (cómo se desarrollan las huelgas y el alcance de las mismas) determinan una presencia concreta y visible del sindicato y su acción.

Relacionado con lo anterior, y como respuesta natural a la participación de los trabajadores en la acción sindical, se verifica el grado de representación directa, la cantidad de delegados de personal y miembros de comisiones internas que representan a la totalidad de los trabajadores de una empresa y ejercen su función en el propio lugar de trabajo.

Según los sistemas ésta puede adoptar la forma de exclusivamente sindical o un órgano no necesariamente sindical.² Más allá de la forma adoptada lo significativo en el plano de este análisis es la extensión de esa representación o la proporción entre espacios de representación y presencia efectiva.³ La función de contrapoder que el sindicato ejerce en su confrontación directa e inmediata en la empresa es un parámetro sensi-

¹ Ver Observatorio del Derecho Social-CTA, “Modelo sindical y aportes obligatorios 2002-2003” en <http://www.cta.org.ar/base/article6726.html>.

² Una discusión epistolar, actual y provechosa, que llevan a cabo Antonio Baylos y José L. López en “Sobre el actual modelo de representación”, *Revista de Derecho Social*, Bomarzo, n.º. 22,

³ Según un informe del año 2005 sólo había representación en los lugares de trabajo en 12,4 por ciento de las empresas de país. Es decir, que en el 87,6 por ciento de las empresas se carecía de representación. Datos según cantidad de trabajadores: 7,5 por ciento en empresas de menos de 50 trabajadores; 27,7 por ciento en empresas de entre 51 y 200 trabajadores; 52,5 por ciento en empresas de más de 200 trabajadores. Encuesta de Indicadores Laborales del Ministerio de Trabajo. Ver “Dilemas y conflictos en torno a la representación directa en el lugar de trabajo”, *Revista de Derecho Social*, CTA,

ble para determinar un sistema de relaciones laborales más o menos autoritario.¹

En consecuencia, habiendo examinado algunos elementos que en principio pueden visualizar un sindicalismo “fuerte”, y como al mismo se accede a través de mecanismos exógenos (reconocimiento estatal), o por la propia fuerza de la acción sindical, y aunque la intervención pública pueda adoptar formas diversas, de mayor o menor verificabilidad, o de mayor o menor margen de pluralidad, siendo que el objeto de este trabajo es el mostrar los límites que acarrea un sistema “cerrojo”, y cómo la fortaleza que el mismo podría haber exhibido en determinados momentos de la historia provoca sus mismas debilidades, algunas hipótesis pueden presentarse como sigue.

Las características, la historia y las adaptaciones del sindicalismo argentino pueden dar cuenta de esas parejas dicotómicas fortaleza / debilidad indagando un poco más sobre sus causas y sus efectos.

En primer término, surgen evidentes las limitaciones que impone el sindicalismo estatista, mediado, regimentado y direccionado por el poder público, con consecuente mengua del autonomismo. Dicha pérdida de autonomía está dada no sólo por el procedimiento para acceder al reconocimiento oficial o para modificar de algún modo, por otro sujeto sindical, los términos del reconocimiento otorgado, con todos los efectos que ello implica en el resto del sistema de relaciones laborales (en la negociación colectiva, en la representación en el conflicto, en la representación en el lugar de trabajo), sino en la forma con que, preponderantemente, ese sindicalismo “canalizado en su origen”, canaliza y efectiviza sus demandas. Allí es donde el reflejo del sistema se patentiza en cómo tracciona hacia el Estado y cómo éste media en la administración de las relaciones de trabajo.

A la vez, y aun en vigencia de un sistema hegemónico, con férreos controles en su desenvolvimiento y sobre todo en lo extrasistémico, surge la enorme, singular, capacidad de agregación de intereses que la

¹ Una de cuyas vías es la de sujeto necesario en la “procedimentalización” de los procesos presariales, manifestación de “democracia industrial” o modalidades de “ciudadanía corporativa”. Cfr. Baylos, Antonio, “Control obrero, democracia industrial, participación: contenidos y límites”, en Aparicio, J. y Baylos, A., *Autoridad y democracia en la empresa*, Trotta, 1993, p. 137.

produce. La capacidad de reagrupar fuerzas, producir socialización y solidaridad, aun en las expresiones marginales y en situaciones de extrema marginalización siguen mostrando como el capitalismo refracta en organizaciones de clase y cómo ésta se debe entender no sólo en su vinculación directa con el trabajo sino en su consideración más extensa en términos de explotación, directa o indirecta, mediata o inmediata, y cómo el trabajo, aun ausente, articula organización.¹

Sin perjuicio de otros movimientos sociales que gestan el cambio de régimen, al menos en Argentina, y en alguna medida también en Bolivia o Ecuador, la demanda de empleo, y con ello de inclusión, es muy notoria y, por eso mismo, el movimiento que se conforma tiene una base esencialmente sindical y allí en buena medida confluye.

Por ambas razones, un sistema que se cierra en sus límites legales y excluye o reniega de otras manifestaciones por fuera, pero al tiempo un sindicalismo que como movimiento social y político carece en sí mismo de límites infranqueables, las “adaptaciones” se comienzan a producir “en los márgenes” del sistema pero luego, y aun con desprecio por el mismo, siendo más dinámico, lo más genuino, marcan la pauta de un sistema de acumulación política lo suficientemente legítimo como para, incluso en una situación de mayor o menor ilegalización, trascender la mera resistencia a una cabal acción de ciudadanía social que incide, propicia o directamente provoca un cambio de régimen de acumulación.²

En esa lógica la representación en el conflicto social, que por las características que asume en un sistema de exclusión es mucho más extenso que el movimiento propiamente laboral, aunque éste también se manifiesta en tanto los ajustes de planteles, cierres de empresas, modificaciones peyorativas de condiciones de trabajo, etcétera, son moneda corriente en el período de ajuste

¹ El trabajo mantiene su centralidad no en términos de la fábrica clásica sino el trabajo en el espacio social, en su sentido pleno de voluntad dirigida a un fin. Cfr. García Linera, Alvaro, en *Imaginación y sociedad abigarrada*, Clacso, 2010, pág. 47.

² Procesos políticos que articulan un movimiento antagónico al capitalismo, que dormita la mayor parte del tiempo, pero que cada tanto avisa que puede vencer. Ver lo que para los autores es el llamado relato de los orgasmos de nuestra historia” en Núñez, Laura y otros, “Momentos de crisis: revoluciones, revueltas, algaradas y procesos revolucionarios”, *El Viejo Topo*, 2006.

neoliberal, determina una validación material que no requiere de la est... Las representaciones gestadas en este período se van ganando en el día, en la prueba del ensayo, y en un nuevo espacio que no se circunscribe al laboral estricto, sino que comprende el territorio como lugar en el que sitúa la exclusión.

En ese tránsito, de organización y confrontación, el movimiento se... loca y actúa en la fisura del sistema, lo que va acentuando y denunciando la falla estructural, y a la vez que se lo cuestiona se imagina no sólo el día... pués sino las políticas urgentes que la correlación de fuerzas no hab... pero que serán un piso de conciencia, de exigibilidad de derechos y de acción mediata.¹

Ese movimiento sindical en los márgenes es el más fiel instrumento de denuncia y de construcción de ciudadanía social que promueve y genera el cambio de régimen. Sin embargo, cuando esto sucede, y su reemplazo es todo lo radical que aquél podía augurar, estableciéndose un nuevo sindicalismo que no altera significativamente la matriz distributiva, permitiendo suerte de reapropiación por parte del sistema sindical tradicional de su capacidad exclusiva de mediación, a través de la negociación colectiva, nopolizando el reordenamiento mediante la negociación salarial centralizada.

Allí se visualiza la tensión entre un impulso constituyente que cuestiona y una adecuación a un capitalismo regulado que estabiliza la actividad más transformadora y las fuerzas sociales más contestatarias.

En esa tensión se manifiesta una discusión acerca de un sindicalismo "profesional", asentado en la defensa de intereses más o menos laborales, con capacidad para conducir el proceso de redistribución del ingreso, o un sindicalismo de clase (entendido

¹ De la resistencia a la conquista de derechos. "El poder es una relación y la resistencia es importante como el mando", según Toni Negri, en *Imperio, multitud y sociedad*. En la misma obra, otra vez A. García Linera refleja el proceso en Bolivia como respuesta a ciertas circunstancias, bajo ciertas capacidades de movilización de la sociedad, se pueden conquistar o expandir derechos. "Esos derechos anclados, conquistados, legitimados por la acción, conectan en forma dialéctica el uno con el otro por obra de un proceso que se encuentra determinado por la coyuntura histórica como totalidad. Una realidad triple de una clase que se constituye en la historia. Cfr. Sartre, J. P., *Crítica de la razón dialéctica*.

modo extenso de manera que dé cuenta de las fragmentaciones existentes) que interviene, condiciona, propicia o determina cambios sociales y económicos más profundos, incluso a través de transformaciones de carácter constituyente.

DOS EJEMPLOS DE UNA ACCIÓN SINDICAL EN LOS MÁRGENES: LA LUCHA POR LA LIBERTAD SINDICAL Y POR POLÍTICAS SOCIALES DE INCLUSIÓN

Un modelo sindical cerrado, que por su propia morfología y función no puede encontrar alternativas de acción cuando el sistema económico le es hostil, en tanto carece de aquellas señas de identidad respecto del cual el conflicto se reflejaba, corre el riesgo de romperse y perder toda sistematicidad. También, como en el caso que nos ocupa, mantenerse relativamente ajeno a los cambios y continuar administrando residualmente las consecuencias del ajuste o participando en su caso de algunas decisiones del mismo. Las nuevas formas de representación y acción, entonces, no pueden estar legitimadas por los sujetos tradicionales, siendo ejercidas por nuevos sujetos por fuera del sistema.

Esto, como se ha dicho, siendo que el régimen sindical es un dispositivo de exclusividad de representación, la acción y organización "por fuera" se realiza contra trabas, limitaciones o directamente prohibiciones. En consecuencia, se desarrolla por los márgenes de la legalidad, lo que determina que, entre sus acciones y luchas, se cuente una impugnación de esa legalidad, un cuestionamiento de su pertinencia y la búsqueda de otro marco de legitimidad.

Al mismo tiempo como impugnan la legalidad de un sistema de representación que los excluye, estos nuevos sujetos también formulan una denuncia frontal al modelo económico neoliberal, que también los excluye, y articulan deman-

... se manifiesta como aparato institucionalizado pero también como un conjunto de acciones directas y como un colectivo que recibe su estatuto del campo práctico. Esos tres aspectos se conectan en forma dialéctica el uno con el otro por obra de un proceso que se encuentra determinado por la coyuntura histórica como totalidad. Una realidad triple de una clase que se constituye en la historia. Cfr. Sartre, J. P., *Crítica de la razón dialéctica*.

das que encuentran correlato en políticas de mayor radicalidad al menos en el plano social.

Desvinculadas del habitual registro entre prestaciones y empleo (formal), de manera que la pertenencia social lo era en tanto trabajador en activo (o miembro del grupo familiar), e instalado el desempleo (estructural) como un dato permanente, la propuesta de prestaciones de carácter universal, con ninguna referencia contributiva, y careciendo de relevancia el lugar que ocupe el beneficiario en el mercado de trabajo, constituirá una de las principales y novedosas políticas que estos movimientos gestaron durante la larga crisis y que instalarán como política constituyente en el momento del cambio.

En consecuencia, en un camino conjunto, la lucha por la libertad sindical y por políticas de inclusión social, serán dos demandas centrales que los nuevos sujetos sindicales plantearán. A ello dedicaremos el siguiente desarrollo.

a) *La lucha por la libertad sindical en Argentina:*

Aunque el modelo de sindicato único llevaba asentado por décadas precisamente en el punto alto del neoliberalismo cuando más acusadamente se verifica su desadecuación y, por ende, la construcción alternativa del modelo.

Ello se verifica no sólo por la constitución de una nueva central –la CGT– sobre la cual volveremos, sino por los intentos organizativos de nuevos colectivos, particularmente afectados o resultado de la economía de mercado impuesta (precarios, autónomos –falsos–, etcétera), u otros que se organizan, también por esas condiciones de precariedad o segmentación, al margen de los sindicatos tradicionales de actividad (gastronómicos, mineros, conductores de ómnibus, tercerizados de energía, telefonistas, etcétera).

La conformación del sistema no daba cabida a una central por fuera de la CGT (única entidad de tercer grado de multiactividad que el régimen permitía), que además en sus estatutos previera la afiliación directa y la representación de desempleados, autónomos, pensionistas, como la integración

con otros movimientos sociales. Tampoco a colectivos que no pudiesen acreditar un contrato de trabajo dependiente (art. 1 del decreto reglamentario). De tal modo que, haciendo aplicación estricta del régimen legal, estas nuevas organizaciones quedaban condenadas a la ilegalidad. Comienza a expresarse un sindicalismo en los “márgenes”, un sindicalismo inicialmente negado, estructuralmente indeseado.

La decisión de estas organizaciones no podía ser la inacción. Es más, la propia resistencia a un modelo económico de exclusión, que por cierto contrariaba sistemáticamente el marco constitucional vigente, a lo que se agregaba un modelo de representación sindical también expulsivo, convertía la suerte de “ilegalización” en un atributo.

Sin embargo, como es obvio, las dificultades organizativas, y mucho más la acción colectiva de protesta, se acrecentaban en la medida de esa ilegalidad. Ni se cuenta con la personería jurídica para ser sujeto de derecho, ni con las garantías del ejercicio de la huelga u otras medidas de acción directa.

Por lo tanto, sin dejar de organizarse ni de actuar, estos colectivos deciden emprender la larga lucha por la libertad sindical en Argentina que, genéricamente, tenía como cometido abrir el régimen de representación que se encontraba largamente tutelado por el Estado y que, en su última versión, lo constituye la ley 23.551.

Desde el punto de vista jurídico contaban para ello con un sistema normativo de esplendorosa vigencia y garantía: el derecho internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional del Trabajo. Paradójicamente, en el apogeo del neoliberalismo, el gobierno de Menem, por necesidades de reelección en la presidencia, impulsa una reforma constitucional de la que se deriva un fortalecimiento sustantivo de los derechos humanos y de los derechos sociales como tales. Una nueva estructura de derechos, mediante los cuales se impone un monismo normativo (el derecho internacional se integra y se aplica en el derecho interno sin necesidad de mediación

¹ que llevara, entre otras consecuencias, a una práctica sistemática de “criminalización de la protesta” en dicho período. Hacia 2001 se estimaba en dos mil ochocientos la cantidad de personas afectadas. Cf. CELS, Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Argentina, 2001.

camino para tutelar dicha acción sindical sin que su mera exhibición mine el inmediato despido, a la par de las medidas propias de indemnizatoria, lo constituyen las acciones fundadas en la discriminación anti-sindical y en normas del derecho internacional de los derechos humanos, o en una norma de carácter general sobre no discriminación (ley 23.592), que comienzan a ser aplicadas por los tribunales. Una continua jurisprudencia conformando un núcleo duro de resistencia a despidos antisindicales, el reforzamiento a través de medidas cautelares de carácter preventivo, y en cuestión un inveterado criterio que alzaba el "derecho" a la libertad de empresa, sostenido por el sacrosanto derecho de propiedad, como superior contra la vigencia de cualquier otro derecho constitucional, en particular los derivados del derecho del trabajo.¹

Ambos caminos, la impugnación del régimen sindical excluyente y la protección de la actividad sindical en la persona de delegados, representantes promotores y organizadores de nuevos colectivos, etcétera, en un caso por reclamos en sede internacional, en otro por reclamos antes los tribunales laborales, que encuentran respuestas sucesivas, serán final y consistentemente legitimados por tres sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que definitivamente señalan la inconstitucionalidad de los artículos 14 de la ley de asociaciones sindicales y la tutela inmediata que corresponde a quien es despedido en violación a sus derechos sindicales.²

Así presentado, y leído en perspectiva, es evidente cómo una determinada estrategia de tutela de derechos, pergeñada en las condiciones hostiles, con un aparato conceptual, normativo e histórico y una oposición de fuerzas francamente desfavorable, que parece inamovible y difícil de modificar, si tiene un correlato con la realidad y con la construcción de una acción colectiva que justamente surge por la insuficiencia o disfunción del propio sistema al que cuestiona, encuentra cauce y, con la paciencia que requiere en este tipo de procesos, concluye en un acierto.

¹ CNAT, sala VI, 10/3/2004, "Balaguer, Catalina c/ Pepsico de Argentina"; Sala IV, 21-12-2006, "Arecco, Maximiliano c/ Praxair Argentina"; CNAT, sala IV, 27-11-2006, "Edesur", entre otros.

² Casos "Asociación Trabajadores del Estado (ATE)", del 11-11-2008; "Barral, Juan Manuel c/ Armada del Estado Naval", del 9-12-2009; y "Alvarez, Maximiliano y otros c/ Cencosud", del 7-12-2009.

Esta "lucha por el derecho a la libertad sindical" requirió, por cierto, de una construcción jurídica que la sostuviera. La relación entre lucha social y fundamentación jurídica, en sus fines o en sus medios, significa que ésta precede ni origina la decisión popular, genuinamente causada por una comunidad, sino que sólo la acompaña. Pero ello no implica desmerecer ni alternizar la creación de discurso jurídico, la argumentación en derecho y las estrategias judiciales que se dispongan para tal acompañamiento.

Como se reveló tiempo después, la inicial denuncia del régimen sindical efectuada ante los órganos de control de OIT no consistía sólo en un acompañamiento destinado a evidenciar la discordancia entre el sistema de derecho interno y el derecho internacional (convenio 87) y obtener un pronunciamiento en tal sentido. La estrategia real, en función de la estructura de los derechos de la constitución reformada, que prevé la relación obligada entre el derecho internacional y derecho interno, confirmada por la exigencia de cumplimiento en su caso, pero especialmente por el carácter vinculante de la decisión internacional como de la interpretación normativa efectuada por los propios poderes locales, estaba marcada por dicha conformación y por su repercusión.

Es una estrategia que se plantea algunos efectos más inmediatos y otros más tardíos que se le corresponden. En el ínterin, algunas de las decisiones de tribunales internacionales determinan algún grado de acatamiento por los poderes locales (inscripción gremial de la CTA), o fundamentación de sentencias en las instancias de tribunales internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Luego, en tanto la fundamentación discursiva se vuelve más coherente y obtiene más reválidas, tanto internacional como localmente, conjuntamente con idéntica coherencia en acción sindical y puesta en marcha de los profundos desajustes del régimen en cuestión, la batalla comienza a ser ganada (seminarios, jornadas, artículos de doctrina, publicaciones, etcétera).¹

¹ Como lo indican Baylos y Pérez Rey, en el estado actual de la creación del derecho, además de la coherencia de las normas, es necesario atender a la "imagen" de dichas normas, a la construcción de una imagen sobre los sujetos y sobre el contexto. Cfr. Baylos, A. y Pérez Rey, J., *El despido o la libertad del poder privado*, Trotta, 2009, p. 38.

Aquellos efectos mediatos debían llegar. Para ello, una vez más, se puso de manifiesto la relación entre acción política de los movimientos sociales y correlatos en transformaciones profundas y perdurables de la estructura de poder de la sociedad. Una de las acciones más decididas y definidas del momento insurreccional del 19 y 20-D 2001, que continuó por varios meses, fueron las manifestaciones frente al Palacio de Justicia pidiendo la remoción de la corte suprema menemista, caracterizada como una "mayoría automática" a las peticiones del poder ejecutivo. Una de las primeras medidas impulsadas por el gobierno de Kirchner, y de las que unánimemente se mencionan como de mayor consenso, fue la designación, luego del juicio político que se llevara adelante en el parlamento, de nuevos jueces, de prestigio e independencia comprobados, que comenzaron a cambiar la imagen de desconfianza y desprecio de la sociedad argentina a su poder judicial.

La cantidad y calidad de las sentencias del tribunal con esta nueva designación es enorme y de los más variados temas. En derecho social, tanto en materia de jubilaciones y pensiones, accidentes del trabajo, algunos institutos del derecho individual del trabajo, el cambio es de la mayor significación. Y en lo que aquí respecta, el derecho sindical, como veremos, es de suma trascendencia.

La primera de las sentencias en este aspecto es el caso "ATE", en el que la Corte declara la inconstitucionalidad del art. 41 de la ley sindical, que se refiere a la representación sindical en la empresa, y confiere monopolio a la representación en la postulación, convocatoria, fiscalización y relación de los electos con la asociación sindical con Personería Gremial. El mismo tribunal, como en mucho tiempo no acontecía, ha venido mostrando sólo señas claras y concretas de su independencia, de lo que el fallo que comentamos parece ser sobrada muestra sino, además, de un decidido perfil propio como poder del Estado que advierte, declara o empuja sobre los respecto de aquellos territorios de la jurisdicción que controla el sistema constitucional y, especialmente, el que integran los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, particularmente en relación con las normas que pretendían obturar el juzgamiento de los delitos de lesa humanidad perpetrados por la dictadura (fallos "Simón", "Verbitsky", etc.) pero luego extensivo a otros derechos que puedan estar limitados, como el caso de la libertad sindical, por normas de carácter legal.

En su mayoría, estos fallos exhiben una coherencia interpretativa y un apego a la nueva conformación constitucional: el sistema de derecho interno está condicionado por el internacional de los derechos humanos y el alcance de este último está determinado por los órganos que lo aplican. En consecuencia, en mérito a dicha coherencia, era esperable que un régimen como el sindical, que se encontraba en pugna con la máxima norma internacional de la Libertad Sindical, el convenio 87 de la OIT, dicho esto por los órganos que lo aplican en dicho ámbito, fuera también removido.

Sin embargo, y pese a todo, lo más significativo del fallo se encuentra en dos aspectos que interesan menos, estrictamente, a un modelo sindical y se encaminan, más extensamente, a un concepto amplio y progresivo del ejercicio de la acción sindical y de los derechos de asociación como instrumentos característicos que procuran una democracia sustancial, propia del Estado social de Derecho.

En línea con aquella inquietud del tribunal, de custodio de la Constitución, pero a la vez ariete que pretende incidir en cambios más profundos de la sociedad, expectantes y en permanente desarrollo, pareciera que la Corte lee mejor las dificultades de la representación política evidenciadas políticamente en 2001 que los propios actores que se mueven en ese terreno y se valen de la institucionalidad pero con relativa legitimidad. Para ello, con una aspiración de democracia efectiva en todos los campos de la vida social, la Corte indica un camino y a la vez le provee de un instrumento.

Sabiendo que la libertad sindical es un medio, un derecho para obtener derechos, la Corte lo valida y funcionaliza más allá de la mera conquista de un derecho concreto que se inscriba en el contrato de trabajo y le da un estatuto propio de la forma democrática: "la libertad de asociación no se agota con el reconocimiento teórico a formar sindicatos, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para ejercer esa libertad, [que] en su dimensión social resulta un medio que permite a los integrantes de un grupo o colectividad laboral alcanzar determinados fines en conjunto y beneficiarse de los mismos" (considerando 10, con cita del Caso Huilca Tecse vs. Perú, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos) (...) "... la democracia, a su turno, fue reconocida como una prenda de convivencia, tanto para la persona que libremente se in-

corpora a una organización, cuanto para las relaciones entre todas y cada una de éstas en el concierto de los sindicatos” (consid. 7°).

Para ello la Corte piensa, y así lo resuelve, en uno de los aspectos más sensibles de la acción colectiva –el de los representantes que guardan con los intereses de sus representados el *vínculo más estrecho y directo* (consid. 9°)– por lo que se dirige a la norma del art. 41 de la ley 23.551, la que organiza la representación en los lugares de trabajo, e insiste que, en una sociedad democrática, ésta debe *perme[ar] los vínculos asociativos*, sobre todo aquellos, que como los sindicales, “están llamados a coadyuvar, de manera notoria, en la promoción del bienestar general” (consid. 9° *in fine*).

Representación como ejercicio dinámico y de participación, de los trabajadores y de sus organizaciones, y ambos como actores principales en la consecución del Estado social, aquel en el cual se garantice, progresivamente, el pleno goce y ejercicio de los derechos fundamentales (artículo 75.23 Constitución Nacional).

Para no quedar en un mero recurso retórico, los jueces del máximo tribunal se encargan de dotar de un soporte de letigitimación y tutela de dichos derechos. Haciendo gala una vez más de una concepción propia del *garantismo social*, la Corte, con referencia al convenio 87, precisa que la obligación del Estado frente a dicha norma no es de mera abstención o no injerencia sino que, además, “... debe adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para *garantizar* [...] el libre ejercicio del derecho de sindicación [...] en sus dos dimensiones: individual y social [...] que deben ser *garantizadas simultáneamente*”, lo que importa “... el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para ejercer esa libertad” (consid. 5° *in fine* y 6°).

El fallo sólo *parecía* resolver la inconstitucionalidad del art. 41 inciso a) de la ley 23.551. Sin embargo, por la metodología aplicada para fundar dicha inconstitucionalidad –aplicación norma internacional (convenio 87) e interpretación conforme las “condiciones de su vigencia” (artículo 75.22 Constitución Nacional)– el fallo “ATE” alcanza a un conjunto normativo mucho más amplio.

En razón de ello, y siguiendo a pie juntillas el razonamiento y fundamentación del fallo, lo que la Corte resuelve, basado en la aplicación del convenio 87 y en la interpretación que del mismo se ha efectuado por aque-

llos órganos de control respecto del artículo 41 inciso “a” de la ley 23.551, es aplicable y extensible a todas y cada una del resto de las normas que han merecido idéntico reproche de los mismos: artículos 23, 28, 29, 30, 31, 38, 39, 48 y 52 de la ley y artículo 21 del decreto reglamentario. Dicho en otros términos, si en el considerando 9° del fallo reemplazamos la mencionada norma sobre representación en los lugares de trabajo por cualquiera de las otras indicadas, el resultado sería el mismo: su inconstitucionalidad por contrariar la norma del convenio 87.

Para sostener ello, es suficiente acudir a la interpretación que la CEACR ha efectuado del modelo de la mayor representación y calibrar su alcance: bajo este sistema, fundado en la pluralidad, sólo pueden ser motivo de “prioridad” o “preferencia” los sindicatos más representativos en materia de negociación colectiva, consulta por las autoridades o designación de delegados a los organismos internacionales. Fuera de ello, como queda explícitamente dicho por el fallo, no son admisibles otras diferencias entre los distintos tipos de sindicatos.

Es así que al año siguiente se pronuncia la Corte en el denominado caso “Rossi”, en el que declara la inconstitucionalidad del artículo 52 de la ley 23.551, que limita la protección contra actos de discriminación sindical a los representantes del sindicato con Personería Gremial. De este modo se avanza, por un lado en el desandamiaje de la ley, coherentemente con lo anunciado en “ATE” y, por otro, en la tutela de la actividad sindical. Aunque en este fallo todavía mantiene los ámbitos de tutela en lo “sindical” en los términos del régimen legal (sindicatos con Personería Gremial más, ahora, los “simplemente inscritos”, esto es, los no más representativos), la expansión de dicha protección es evidente sobre todo para los colectivos que comienzan a organizarse. Sin embargo, en un sistema en donde la obtención de la personalidad jurídica sigue siendo un largo camino plagado de escollos y en donde la práctica del despido antisindical es moneda corriente,¹ la

¹ Según el Informe de violaciones a la Libertad Sindical 2009, del Observatorio del Derecho Social-CTA, el 68 por ciento de los casos relevados en la categoría de prohibición de discriminación y actos de injerencia se corresponden con despidos discriminatorios. Ver Informe en http://www.cta.org.ar/base/IMG/pdf/Informe_violaciones_a_la_libertad_sindical_2009_-_ODS_CTA.pdf.

mencionada extensión no garantizaba la organización sindical ni la actividad por fuera de los ámbitos protegidos.

Llegará, por último, esta completa y decidida protección en el reciente precedente "Álvarez", en donde la Corte asume la normativa internacional y la aplicación de la ley antidiscriminatoria local, como lo venían haciendo los tribunales de instancia, para declarar la nulidad del despido en casos de discriminación.

Si bien subsisten algunas de las normas que han sido observadas por la CEACR como cuestiones no tratadas expresamente por la Corte, tanto por el efecto de autoridad de sus fallos y lo anticipado en los fallos precedentes, especialmente "ATE" y "Rossi", como por el acatamiento y proyección que los tribunales inferiores están haciendo de ello, podría decirse que la ley sindical, que había subsistido por décadas, ha fenecido al menos en dos aspectos: uno, en lo estructural de un modelo de sindicato único impuesto por ley y por práctica administrativa consecuente; otro, por la interpretación judicial de su texto. Sin embargo, tanto en relación con las objeciones de la OIT, como luego por la declaración de inconstitucionalidad de parte del máximo tribunal de justicia, el resto de los poderes —el Ejecutivo como responsable frente a una organización internacional y los tratados firmados en su seno, el Legislativo que debe adecuar el texto legal— continúa haciendo caso omiso a su responsabilidad, con lo que la ley "formalmente" continúa vigente en todo su articulado y la práctica administrativa que le aplica soslaya los efectos de ambos señalamientos.

b) *La lucha por políticas sociales de inclusión*

Paralelamente, mientras los sujetos sindicales procuran organizarse y defender derechos que, en principio, no encuentran representación efectiva en el sistema tradicional, y siendo que son aquéllos los primeros en denunciar las políticas del neoliberalismo, a la lucha por el reconocimiento suma la lucha por los derechos de inclusión.

En un movimiento conjunto la organización promueve formas de acción, que no quedan en el mero rechazo y resistencia, y apela a diversos me-

dios de lucha, para impulsarlos. La denuncia de un sistema económico social de exclusión es constatada con el desguace del Estado, privatizaciones que expulsan trabajadores al desempleo, normas de flexibilización laboral, ajuste de las normas de los convenios colectivos por la crisis, y un mercado de trabajo puesto a funcionar bajo el signo de la precariedad. Asentado dicho modelo, otrora denunciado, se requieren políticas de contención y asistencia inmediata.¹ Sin embargo, como la acción también es de naturaleza constituyente, incubadas en la crisis, modificada la correlación de fuerzas, las acciones de ciudadanía social se despliegan en políticas más estructurales, permanentes y que constituyen un nuevo piso de derechos.

De los dos aspectos centrales en materia de políticas sociales heredados del neoliberalismo, la privatización de la seguridad social y la exclusión por desempleo y precariedad, el sistema político debe aceptar e instrumentar correcciones y transformaciones. La derogación del sistema de capitalización en materia de jubilaciones y pensiones² y la recuperación del régimen público, y la conquista de un sistema de ingreso universal sobre la base del ideado por el FRENAPO, deben considerarse directa consecuencia de aquellas acciones de un vasto movimiento social, en buena medida liderado por la CTA pero que en su conjunto expresaban la construcción social desarrollada en los largos años de resistencia.³

La importancia decisiva que adquiere, entonces, este tipo de acción sindical en sentido amplio, queda de manifiesto en la cohesión que brinda al

¹ Inicialmente programas nacionales como el Plan Trabajar (I, II y III). Luego los Planes Jefas y Jefes de Hogar. Sobre este tipo de programas se ha señalado su carencia del componente universalista de las políticas sociales, al establecer políticas residuales que por su propia definición no son "redes de seguridad" sino "operaciones de salvataje focalizadas" que obligan a estar en el momento y el lugar del "accidente", cosa muy difícil a medida que estos se multiplican y se transforman en situaciones normales. Cfr. Lo Vuolo, Rubén, "Economía global y nuevas políticas de sostenimiento de los ingresos como base de un nuevo consenso económico y social", en *Sistemas de protección social en un mundo globalizados*, DSE, Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, 1998, p. 161.

² Ley 24.241, del año 1993. Aún subsiste, sin embargo, el régimen también de seguro privado en materia de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (ley 24.557).

³ A comienzos del año 2000 la CTA elaboró un documento con propuestas para salir de la crisis económica y social entre las que se planteaba la necesidad de una suerte de ingreso ciudadano por medio de tres programas principales: subsidio universal a la población menor de 18 años, asignación no contributiva para todas las personas mayores de 65 años que no hubiesen cumplido con

momento de desarrollarla y en la materialización de derechos que quedan incorporados al sistema normativo de manera definitiva.

Por lo tanto existe una directa relación entre dos momentos: el de organización y resistencia, y el de consolidación de las luchas en incorporación de derechos.

En el año 2009 finalmente se aprueba un subsistema no contributivo de "Asignación Universal por Hijo para Protección Social" (decreto 1602/2009) mediante el cual, integrado al régimen de Seguridad Social, incorpora a aquellos hogares que se encontraban excluidos del régimen contributivo de asignaciones familiares por no contar con un ingreso salarial registrado.

La AUPH incorporará a un ingreso y a la escolarización que viene dada como requisito para su percepción a todos los menores de 18 años. Se calcula que el régimen de asignaciones contributivas comprende aproximadamente al 57 por ciento de dichos menores y que la AUPH incluirá a 4,6 millones de menores de 18 años (ya alcanzó 3,7 millones de niños y adolescentes), que representan el 38 por ciento del total. Se llegaría así a una cobertura del 95 por ciento a través de los dos sistemas, lo que lleva a mantener el señalado carácter universal, aunque a este respecto siguen existiendo algunas limitaciones aún. Como era esperable, el impacto de esta asignación es muy relevante en los hogares de menores ingresos y por ende en la mejora de los índices de pobreza.¹

CONCLUSIONES

La hipótesis de partida, vinculada con la "fortaleza" de un régimen sindical, nos permitió contrastarla con el funcionamiento de un sistema argentino, caracterizado por un modelo "cerrado" de representación y con una práctica excluyente de admisión.

los requisitos exigidos por el régimen jubilatorio, y un seguro de empleo y formación para los jefes de hogar desocupados. Con posterioridad se constituyó el FRENAP (Frente Nacional contra la Pobreza), integrado por diversos actores sociales y políticos e impulsado también por una consulta popular que celebró una consulta popular en la que se expresaron más de 3.000.000 de personas a favor de dicha propuesta.

¹ Ver Informe del Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA), Informe de 2009, n° 19.

El repaso de algunos conceptos sobre el sindicato y su función, y el señalamiento de su debida correspondencia a determinados momentos históricos y a un específico sistema de organización social y político restó consistencia a una imagen abstracta e invariable y corporizó la idea de una indispensable adaptación y reinención de sus formas organizativas y su acción.

Como dos períodos históricos se refirieron el del Estado de bienestar y el del neoliberalismo. En uno y en otro la función del sindicalismo se corresponde con quehaceres y necesidades distintas. Si se quiere, admitido y necesario en uno, cuestionado, reprimido o desechado en el otro.

Es por ello que adquieren relevancia los sistemas de regulación sindical cuando se encuentran establecidos heterónomamente y no cuentan con la debida y siempre necesaria autorregulación, que permite aquellos cambios y adecuaciones que los propios sujetos van percibiendo como necesarios. Por el contrario, un régimen estatalizado, de regulación legal intervencionista y con escasos espacios para innovación, generalmente se "blinda" para evitar eficacia al sindicato en aras de otros fines que el poder público gestiona o procura.

El análisis de un momento histórico particular, la Argentina del neoliberalismo, en donde un sistema legal fijaba los marcos de actuación sindical en forma estricta, limitando otras formas organizativas y de acción, permite ver por un lado, la disfuncionalidad con que dicho sistema arbitra las relaciones sociales, generalmente inerte a las transformaciones; por otro cómo aun con un régimen establecido, la fuerza sindical es incontenible y comienza a actuar en "los márgenes" del sistema, con mayor eficacia representativa y, a la postre, con una evidente materialización de luchas en hechos.

La crítica de un modelo regimentado de regulación sindical y su fuerte contenido corporativista permite también poner en evidencia las desviaciones con que el sistema responde y cómo, o se pliega al modelo dominante, como mínimo, carece de toda incidencia para su cuestionamiento y superación.

El repliegue que en tales condiciones se produce convierte al sindicato en un mero administrador de la crisis y al régimen en su custodio.

La propia actuación por fuera del sistema, necesidad hecha virtud, termina que la acción sindical en “los márgenes” adquiera un dinamismo, imaginación y poder de organización, de visibilidad y de presencia decisiva, que contrasta con la inacción de los sujetos intrasistema, a los que se construye políticas “para el después” que se fraguan en tiempo de la existencia.¹

Las normas de derechos humanos, entre ellas las del derecho internacional del trabajo, proveen de soporte constitucional para la denuncia de un régimen estatalista de intervención sindical. En el transcurso del desarrollo de un distinto modo de acción sindical y un distinto tipo de organización, la lucha por la libertad sindical es un fin que no secundariza el propósito de dicha acción, la modificación del estado de cosas la expulsión de un régimen social de altísima exclusión y la búsqueda de prácticas “constitutivas” que imaginen otro mañana.

Aunque dicha lucha por la libertad sindical pareciera estar dirigida principalmente a desmontar los resortes que limitan las formas organizativas, la más importante construcción, desde el punto de vista de una lucha por el derecho, se conforma con un dispositivo de tutela para la acción.

Así como una parte importante de la dogmática de la libertad sindical apunta a los fines y, para ello, a los sujetos y sus prerrogativas (de la que los sistemas de mayor representación son una muestra), una libertad sindical que se orienta más a los medios se hace cargo de la necesaria tutela de la acción colectiva, con independencia de los sujetos y su formalización.

En este sentido la tutela de la huelga y de la negociación colectiva son los métodos clásicos de atención. En circunstancias en que la vinculación con el empleo es una excepción social, los contornos de ambos medios se desdibujan y expanden. El piquete como forma de visibilidad social y la negociación política con los poderes públicos resultan ser más eficaces e indispensables.

¹ De Sousa Santos trabaja el concepto del “todavía-No”, de Ernst Bloch, categoriza como “todavía-No” lo que existe sólo como latencia, “un movimiento latente en el proceso de manifestación”. “todavía-No” es el modo como el futuro se inscribe en el presente y lo dilata, es “una capacidad padora”. Es capacidad (potencia) y posibilidad (potencialidad). Cfr. De Sousa Santos, *op. cit.* p. 30.

Esta “libertad sindical para”¹ requiere de elaboraciones jurídicas más ajustadas a dicha realidad, más amplias que la noción de trabajo dependiente, en las que si bien el derecho a la estabilidad seguirá siendo sustantivo, otros instrumentos como el principio de no discriminación, y todos aquellos mecanismos que permitan gozar en la práctica de la libertad de asociación, serán aptos para una tutela real de la acción colectiva y en el momento que ella se desarrolla.²

En suma, una construcción social y política realmente existente y que, como se viera, determinará un proceso de cambio de régimen y un devenir, en curso, de un nuevo modelo económico y social.

¹ Cfr. Bomagnoli, U., “La libertad sindical, hoy”, en *Revista de Derecho Social*, Bomarzo, n° 14, 2001, p. 15.

² Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso “Huilca Tecse vs. Perú, fondo, reparaciones y costas”, sentencia del 3-03-2005, Serie C No. 121.

CONVERGENCIA SINDICAL, MOVIMIENTOS SOCIALES E INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

ANTONIO BAYLOS
y GUILLERMO GIANIBELLI (eds.)



AMERICA

COLECCIÓN CREADA POR JOSÉ VIDAL-BENEYTO