

## REPRESENTACIÓN Y AUTONOMÍA SINDICAL: ALGUNOS DILEMAS DE LA ÚLTIMA RECONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA

Mónica Gordillo<sup>1</sup>

### Resumen

La intención de este artículo es indagar un aspecto poco trabajado cual es el referido a las ideas y propuestas sobre autonomía sindical y democratización – entendida como la efectivización de mecanismos tendientes a ampliar la representación y los derechos de los afiliados- que sustentaba el radicalismo y confrontarlas con las sostenidas por otros actores, planteando como hipótesis la inexistencia de un proyecto consensuado dentro del propio partido y el desarrollo de posiciones contradictorias sobre la manera de entender la representación y la autonomía sindical. Esa situación habría limitado las posibilidades de generar un debate que sumara a otros sectores promoviendo cambios sustanciales; limitaciones que se pusieron de manifiesto en la reimplantación final del modelo tradicional de relaciones laborales. De este modo, me interesa precisar cuál fue el alcance de sus propuestas relativas a regular las relaciones laborales, los temas de agenda y de debate y la trayectoria de los mismos, concentrándome particularmente en analizar la manera de entender la representación y autonomía sindical. Considero que ese conflicto fue una de las contiendas políticas fundamentales de la reconstrucción democrática sin que necesariamente haya predominado un desacuerdo de fondo en las posiciones de los contrincantes respecto al contenido de la democratización, por lo que la normalización resultante habría sido consecuencia de una negociación donde ambas partes debieron ceder sin que, sin embargo, se afectaran aspectos sustanciales de sus posiciones.

**Palabras clave:** Representación – Autonomía - Radicalismo- Peronismo.

### Abstract

This paper intends to investigate a little worked aspect which is about the ideas and proposals referred to union autonomy and democratization - understood as the application of mechanisms to broaden rights and representation of members- sustained by radicalism and confront them with those held by other actors, posing as a hypothesis the absence of a draft agreement within the party about these themes and, instead, the development of contradictory positions about representation and union autonomy. That situation would have limited the possibilities of generating a debate with other sectors which would provide substantial changes; these limitations became apparent in the final reimplantation of traditional labor relations model. Thus, I want to clarify what was the scope of its proposals for regulating labor relations, the agenda items and the trajectory of them, concentrating in particular on analyzing how to understand the representation and union autonomy. I believe that this conflict was one of the key political contests during democratic reconstruction without it was dominated by substantive disagreement in the opponents positions, so the resulting normalization was consequence of a negotiation where both sides conceded each other without significantly affect, however, their positions.

**Key words:** Representation- Autonomy- Radicalism- Peronismo.

Recibido: 13-03-2014.

Aceptado: 15-07-2014.

---

<sup>1</sup> Instituto de Humanidades (IDH) CONICET-UNC. Pabellón Agustín Tosco. 1° Piso. Ciudad Universitaria. Córdoba. 5000. E-mail: gordillo.monica@gmail.com

## Introducción

Una de las primeras iniciativas del gobierno electo en 1983 fue elevar al parlamento un proyecto de ley titulado de “reordenamiento sindical”, con el objeto de pautar la modalidad de elección de las nuevas autoridades en los gremios tras las intervenciones sufridas durante la dictadura. El proyecto se sustentaba en el declarado objetivo de que esas asociaciones acompañaran el proceso democratizador que se había iniciado en el país y, de ese modo, lograr una efectiva representación y autonomía sindical, entendida en este caso como independencia de las posiciones partidarias que -desde la visión del gobierno- habían limitado las posibilidades de un verdadero pluralismo en el pasado. Sin embargo el conocido como proyecto Mucci, en alusión al Ministro de Trabajo que lo había elaborado, fue rápidamente derrotado en el Congreso por lo que las elecciones se llevaron a cabo según las pautas anteriores previstas en los respectivos estatutos sindicales – uno de los principales puntos que habían sostenido los sindicatos y que los había enfrentado al gobierno- según lo establecido por la ley N° 23.071 aprobada en julio de 1984 y que reguló los procesos electorales, quedando a su vez vigente la ley 22.015 del año 1979 en lo referido al marco general de funcionamiento de las organizaciones sindicales. Es decir, si bien a partir de 1984 los sindicatos fueron democratizándose en el sentido de que los afiliados pudieron elegir sus autoridades, proceso que culminó con la normalización de la CGT en el congreso de noviembre de 1986, otros aspectos sustantivos de la “normalización” sindical - tales como la recuperación del mecanismo de la negociación colectiva, la derogación de la ley de asociaciones profesionales de la dictadura y su reemplazo por una ley de la democracia- fueron demorados hasta fines de 1987 y comienzos de 1988 respectivamente, generando un núcleo de conflicto que acompañó casi todo el gobierno de Alfonsín.

Las explicaciones dadas para esta demora se focalizaron mayoritariamente en el tipo de relación mantenida por el gobierno radical con los sindicatos.<sup>2</sup> Según estas interpretaciones, luego del fracaso del proyecto Mucci el gobierno habría intentado acumular poder, esperar la ocasión propicia para insistir con un proyecto verdaderamente democratizador que modernizara las relaciones laborales y que promoviera cambios sustanciales, resistiendo mientras tanto la presión de las corporaciones que sólo querían volver a recuperar el poder del pasado sin proponer ningún cambio en el sentido de una mayor representatividad sindical. Si finalmente aquél no pudo concretar ese proyecto habría sido porque el cambio en el contexto social, económico y político a partir de 1987 no lo hizo posible, debiendo ceder finalmente a la presión de los gremios. Es decir, se partía del presupuesto de que el radicalismo tenía un proyecto democratizador que no pudo poner en práctica por la presión negativa de las corporaciones que, en éste como en muchos otros aspectos, ejercieron su poder y frente al cual el radicalismo cedió en aras de la gobernabilidad, del consenso y del pluralismo.

Considero que, si bien ciertas, esas explicaciones son parciales. En efecto no se puede negar la presión de los gremios y las concesiones resultantes de las negociaciones mantenidas, sin embargo esas interpretaciones dejan fuera del análisis un aspecto central en todo proceso democratizador cual es el del papel de la autoridad estatal como actor indispensable para dirimir

---

<sup>2</sup> Cfr entre otros María Victoria Murillo, “¿Las corporaciones o los votos?” En: Roberto Gargarella, María Victoria Murillo y Mario Pecheny (comps), **Discutir Alfonsín**, Buenos Aires, Siglo XXI, 2010; Héctor Palomino, “Los cambios en el mundo del trabajo y los dilemas sociales” En Juan Suriano, **Dictadura y democracia (1976-2001)**, Colección Nueva Historia Argentina, T. X, Buenos Aires, Sudamericana, 2005 pp.377-389

lo común, lo general, por encima de los intereses egoístas de las partes.<sup>3</sup> En este sentido, en las interpretaciones que adjudican la responsabilidad de lo ocurrido a esas presiones queda fuera de consideración la capacidad del gobierno radical para proponer y defender un proyecto, en especial cuando se contaba con la legitimidad dada por la voluntad popular. Estas preocupaciones llevaron a preguntarme acerca de la existencia de un proyecto en el radicalismo en materia de relaciones laborales y, en ese caso, quiénes fueron sus promotores, sus características, su alcance y nudos controvertidos, así como a intentar avanzar en alguna explicación sobre su falta de viabilidad.

La intención de este artículo es entonces indagar acerca de un aspecto poco trabajado por la bibliografía cual es el referido a las ideas y propuestas de democratización – entendida como la efectivización de mecanismos tendientes a ampliar la representación y los derechos de los afiliados- y de autonomía sindical que sustentaba el radicalismo y confrontarlas con las sostenidas por otros actores, planteando como hipótesis no sólo la inexistencia de un proyecto consensuado dentro del propio partido sino también el desarrollo de posiciones contradictorias sobre la manera de entender la representación y la autonomía sindical. Esa situación habría limitado las posibilidades de generar un debate que sumara a otros sectores promoviendo cambios sustanciales; limitaciones que se pusieron de manifiesto en la reimplantación final del modelo tradicional de relaciones laborales. Así, me interesa precisar cuál fue el alcance de sus propuestas relativas a regular las relaciones laborales, los temas de agenda y de debate y la trayectoria de los mismos, concentrándome particularmente en analizar la manera de entender la representación y autonomía sindical. Considero que ese conflicto fue una de las contiendas políticas fundamentales de la reconstrucción democrática sin que necesariamente en todos los momentos haya predominado un desacuerdo de fondo en las posiciones de los contrincantes respecto al contenido de la democratización, por lo que la normalización resultante habría sido consecuencia de una negociación donde ambas partes debieron ceder sin que, sin embargo, se afectaran aspectos sustanciales de sus posiciones.

### **La agenda gubernamental**

El análisis del mensaje de elevación del proyecto de Ley de Reordenamiento Sindical nos permite acercarnos a las principales representaciones contenidas. El Ejecutivo partía del presupuesto de la necesidad de una “reválida global” de las autoridades de las asociaciones sindicales, de manera similar a lo que había ocurrido en el país con las elecciones generales del 30 de octubre.<sup>4</sup> Para el presidente la principal prioridad para los trabajadores era garantizar la libertad de elegir a sus representantes y la igualdad de posibilidades para todas las listas; se pretendía con ello asegurar la representación de las bases y de los trabajadores del interior, así como la prescindencia de toda cuestión político-partidista que habría llevado en el pasado a desvirtuar la función de los sindicatos. Para poder concretar esos derechos definidos como esenciales por el presidente, el nuevo proyecto promovía la elección desde abajo hacia arriba

<sup>3</sup> Un concepto de democratización que nos parece estimulante para pensar lo ocurrido en el país es el que la considera como un resultado contingente de la interacción entre reivindicaciones y contra-reivindicaciones donde la política pública se aísla de las desigualdades sociales prevaletentes a la vez que los actores sociales integran redes de confianza en las políticas públicas. Cfr. D. Mc Adam, S. Tarrow S. y Ch. Tilly Ch, **La dinámica de la contienda política**, Barcelona, Hacer, 2006 p. 294

<sup>4</sup> El presidente planteaba la situación en estos términos: “[...] se produce de esta manera una dicotomía: en lo político la República se democratizó; en lo sindical, no. Es ésta una situación que requiere urgente solución [...]” **Mensaje al Honorable Congreso de la Nación**. Exp- Dip. 0025-PE-83, 16/12/1983

comenzando por los delegados y las comisiones internas de reclamos (CIR), se daban amplias facilidades para la conformación de listas eliminando las exigencias de antigüedad, número de avales, entre otros requisitos; además se introducía el principio de representación de la primera minoría en la composición de las CIR y en los cuerpos directivos, siempre que hubieran obtenido al menos el 25% de los votos. Por su parte, el Estado garantizaría las elecciones a través de la Justicia Electoral Nacional en vez de por el Ministerio de Trabajo y para llevar adelante el proceso las autoridades sindicales – más allá de sus distintas situaciones- serían reemplazadas por administradores o delegados del Ministerio de Trabajo encargados de los procesos electorales.

A pesar de que el presidente señalaba la necesidad de derogar la ley de asociaciones gremiales de la última dictadura militar, no se elevó un proyecto en tal sentido sino que el nuevo instrumento fue acompañado sólo de la reforma de los artículos 13 al 19 de dicha ley para adecuarlos a la propuesta de reordenamiento. Sin embargo no se trataban de reformas menores dado que las mismas implicaban introducir la representación de la primera minoría, limitación de la reelección consecutiva a sólo un período, voto obligatorio, entre otras cuestiones sensibles.<sup>5</sup> De este modo, a pesar que el proyecto era presentado simplemente como un régimen para pautar las elecciones sindicales, la propuesta del Ejecutivo implicaba establecer en los hechos una nueva ley basada en los principales contenidos de la de la dictadura, en vez de restituir la ley de asociaciones profesionales N° 20.615 promulgada en democracia en noviembre de 1973, tal como era reclamada por los sindicatos y por varios partidos.

¿Cuáles eran los puntos conflictivos para el gobierno contenidos en la ley de 1973? En primer lugar establecía como derecho de las asociaciones profesionales fijar su posición en materia política, inclusive dando su apoyo a partidos políticos o candidatos a cargos electivos y/o propiciando candidatos para los partidos políticos.<sup>6</sup> Nada más contrario al principio de autonomía política sostenido por Alfonsín y que, en cambio, la ley militar sí establecía al disponer que las asociaciones gremiales no podían participar en actividades políticas ni prestar apoyo directo o indirecto a partidos o candidatos.<sup>7</sup> La primera establecía además un período de mandato de cuatro años para los cargos directivos sin limitaciones a la reelección, mientras que la ley militar lo reducía a tres y preveía limitaciones a la misma. Mientras la ley de 1973 ratificaba plenamente la personería gremial para el sindicato único por actividad, la ley militar –sin modificar este punto- abría posibilidades para la existencia de más de un sindicato y, lo más urticante para los gremios, disolvía las organizaciones de tercer grado –es decir las confederaciones- manteniendo sólo las de segundo o federaciones.<sup>8</sup> Además la ley militar había recortado el poder económico de los sindicatos al establecer que dejarían de ser destinatarios de los recursos provenientes de la ley 18.610 de obras sociales y de intervenir en la conducción y administración de las mismas.<sup>9</sup> Sin embargo ambas leyes incluían el régimen electoral dentro de los estatutos sindicales aprobados por el Ministerio de Trabajo, por lo que de hecho reconocían la atribución de los sindicatos para disponer sobre él.

El desacuerdo era bastante profundo. En la sesión en que se dio entrada al proyecto, el diputado justicialista Ponce pidió que volviera al PE por considerarlo una intromisión en las

---

<sup>5</sup> Exp- Dip. 0025-PE-83, 16/12/1983. Proyecto de Ley de Reordenamiento Sindical; su Régimen Electoral

<sup>6</sup> Art. 30° p. 8 Ley 20.615. *Anales de Legislación Argentina*. XXXIV-A p 37

<sup>7</sup> Art. 8° Ley 22.015. *Anales de Legislación Argentina*. XXXIX-D p 3665

<sup>8</sup> Art. 74° Ley 22.105. *Anales de Legislación Argentina*. XXXIX-D p 3686

<sup>9</sup> Art. 9° Ley 22.015. *Anales de Legislación Argentina*. XXXIX-D p 3665

organizaciones sindicales y una violación al convenio 87° de la OIT, a la vez que reclamó la restitución de la ley 20.615.<sup>10</sup>

Después de intentos de acercamiento con el justicialismo y con los dirigentes de la CGT unificada, se dispuso finalmente tratar el proyecto en la sesión del 10 de febrero de 1984. Con un marco de una importante movilización y público, que por parte del radicalismo portaba carteles con la leyenda: “Ahora las bases deciden. Ahora democracia sindical”, y con mutuas agresiones verbales entre las barras, el 11 de febrero se dio media sanción al proyecto oficial con la oposición del justicialismo y del Partido Intransigente (PI), que votaron sus propios proyectos. Ese día fue girado a la Cámara de Senadores que en la sesión del 15 lo derivó a la Comisión de Trabajo y Previsión Social. En esa misma sesión, a propuesta de los senadores peronistas Britos y Rodríguez Saá, se aprobó la derogación de la ley de facto 21.297 y la restitución de la ley de Contrato de Trabajo N° 20.744, dada durante el último gobierno peronista.<sup>11</sup>

El análisis de la sesión de los días 10 y 11 de febrero permite comprender las principales objeciones realizadas al proyecto y también la existencia de una ortodoxia sostenida por los dos partidos mayoritarios con respecto al modelo de organización sindical. El desacuerdo se basaba en que, a pesar de las permanentes promesas del radicalismo respecto a derogar la ley de la dictadura, ésta se tomaba como base para la normalización. Otro punto fundamental era la defensa de la libertad sindical para decidir, posición defendida por toda la oposición, incluso por la Unión de Centro Democrática (UCD) en la voz de Álvaro Alzogaray, aplaudido por sus eternos rivales del partido justicialista.<sup>12</sup> Llamaban la atención algunos argumentos de la bancada justicialista defendiendo la libertad contra el intervencionismo estatal en nombre de la comunidad organizada.<sup>13</sup> Fueron señaladas a su vez las consecuencias que podía traer a los gremios el despojarlos de las obras sociales, aunque éste no se convirtió en un núcleo fuerte en el debate. También las objeciones se centraron en la inoportunidad del proyecto del Ejecutivo, destacando los justicialistas que no era una prioridad para los trabajadores, dado que la normalización se podía hacer simplemente restableciendo la ley de 1973, y señalando algunos el desconocimiento absoluto en el proyecto oficial de lo que los trabajadores querían. Con respecto a este último punto también se indicó que las prioridades de los trabajadores eran otras, tales como la miseria y el hambre que seguía acechando y, fundamentalmente, se indicaba la falta de consulta a las bases.<sup>14</sup> El argumento de la inoportunidad fue sostenido también por el diputado Alzogaray, destacando en este caso la necesidad de atender otros problemas más urgentes; consideraba que hubiera bastado con liberar al movimiento sindical de las restricciones existentes en tanto se elaborara la “ley de fondo”, que para él debía establecer otro sistema distinto donde

<sup>10</sup> Actas Sesión extraordinaria del 21/12/1983

<sup>11</sup> 14° Reunión- 10° Sesión extraordinaria de la Cámara de Senadores, 15/2/1984

<sup>12</sup> Este diputado sostuvo que los trabajadores debían organizarse “no como el gobierno quiera sino como quieran los trabajadores”. Actas de Sesiones del 10 y 11 de febrero de 1984, 15° reunión, 12° sesión extraordinaria, p. 1428

<sup>13</sup> El diputado por Corrientes, González Cabañas, decía: “[...] la bancada justicialista viene a defender la libertad frente a este proyecto intervencionista, viene a defender la *vieja constitución* de los argentinos frente a este proyecto *inconstitucional*, y viene a defender su aspiración de concretar una *comunidad organizada* [...] en la que se realiza un orden humano, voluntario y libre [...]” Ibidem p. 1486

<sup>14</sup> El diputado justicialista Minichillo señaló: “[...] Hubiera querido que las pantallas de TV reflejaran el logro de las grandes soluciones que está reclamando el trabajador argentino [...] pero el PE quiso que tratásemos el proyecto de ley de normalización sindical [...] Les pregunto si los trabajadores fueron consultados [...] lo mejor que podría suceder es que en cada sindicato haya una asamblea para que los hombres trabajadores sean los que determinen qué clase de sindicato quieren” Ibidem p. 1486-1488

no hubiera una sola personería gremial para el sindicato más representativo, planteando la necesidad de terminar con los sindicatos y federaciones únicas.<sup>15</sup>

Esto último nos acerca a una cuestión central ligada a la democratización, la del modelo sindical, tema que fue introducido por el bloque radical para defender la unicidad sindical, sostenida en las particularidades históricas argentinas a diferencia de lo que ocurría en otros escenarios donde predominaba la social democracia.<sup>16</sup> Sólo en dos intervenciones, en la ya señalada y en la del diputado Balestra por Corrientes, se llamó la atención sobre la necesidad de discutir la unicidad sindical en la próxima ley de asociaciones profesionales. De todos modos la manera en que fue resuelto el conflicto obtendrá este debate hasta la década siguiente.

Pero volvamos al tema de la representación y autonomía. Como mostramos, ésta última se entendía como un derecho individual de los afiliados para elegir los candidatos más afines a sus posiciones, sin presiones partidarias o contralor ideológico, como se suponía había ocurrido en el pasado. El control de los procesos electorales y la representación de la primera minoría se convertirían en los mecanismos adecuados para garantizar la independencia política de los afiliados. Otro argumento para sostener el proyecto se relacionaba con la representación; ésta se reforzaría si primero se elegían los delegados y luego las comisiones directivas, es decir se pensaba que los afiliados elegirían más genuinamente a los primeros que a las segundas porque se suponía que en caso contrario se cercenaría la libre voluntad imponiéndose como candidatos delegados oficialistas. Estos presupuestos implicaban, en primer lugar, homogeneizar a todas las dirigencias de los gremios, sin considerar sus matices y, además, victimizar a las bases menospreciando su capacidad de resistencia. Mostraba, sin embargo, un elemento a destacar: la importancia dada a los delegados como instancia de participación de base necesaria para todo proceso democratizador. Sin embargo el Ejecutivo contraponía la autonomía individual a la autonomía colectiva, ya que en nombre de la primera iba en contra de la autonomía de las organizaciones para decidir –en base a sus propios estatutos- sus mecanismos de gobierno y de legitimación. De todos modos ninguno de los principales contrincantes planteaba verdaderamente el problema de la autonomía sindical en el sentido de revisar el modelo de relación Estado-sindicatos, donde era el primero el que otorgaba el monopolio de la representación a través de la personería gremial y, en definitiva, homologaba las decisiones de los gremios. Al parecer el gobierno proponía sólo un cambio de agencia estatal, no la cuestión de fondo de la autonomía sindical frente al Estado, y cuando la mayoría de los sindicatos se oponían a la intervención estatal lo hacían en la medida en que era considerada una injerencia directa sobre sus organizaciones por parte de un gobierno de signo contrario, pero sin cuestionar la autoridad estatal dentro del modelo instituido de relaciones laborales.

De todos modos, como han señalado algunos autores,<sup>17</sup> aunque la propuesta “democratizadora” del gobierno no pudo aprobarse, importantes cambios se produjeron en las elecciones sindicales que tuvieron lugar a partir de octubre de 1984, modificándose tendencias anteriores en dirección a aumentar la participación electoral, la pluralidad de opciones, disminuir

---

<sup>15</sup> Para él el proyecto de la mayoría avanzaba sobre temas de la ley de fondo que se “injeran en esta ley transitoria. Establecer, por ejemplo, la representación de las mayorías y las minorías no tiene nada que ver con el régimen electoral que establece el proyecto. En todo caso será una cuestión de organización de los sindicatos en el futuro [...]”. *Ibidem* p. 1428

<sup>16</sup> Esta posición fue defendida por los diputados Stubrin, Cornaglia y Storani, quien además señaló que los sindicatos debían estar politizados, pero que la democracia debía asegurar mejores formas de participación popular. *Ibidem*, p. 1489-1490

<sup>17</sup> R. Gaudio y H. Domenicone, “Las primeras elecciones sindicales en la transición democrática” *Desarrollo Económico* V. 26 N° 103, octubre-diciembre de 1986 pp. 423-453

las impugnaciones y obtener el triunfo de listas opositoras frente a conducciones preexistentes. Es decir, se evidenciaron rupturas tendientes a una mayor democratización. Sin embargo, como veremos, ese nuevo contexto no fue suficientemente aprovechado para avanzar en discusiones sobre el modelo histórico.

Un segundo momento en la trayectoria del conflicto tuvo lugar en 1986, esta vez estando como Ministro de Trabajo Hugo Barrionuevo, a partir de una serie de proyectos que volvieron a instalar la cuestión de la autonomía colectiva y mecanismos de descentralización que jerarquizaran el papel de los delegados así como otros ámbitos de discusión colectiva, planteando indirectamente el tema de cómo entender la representación.

### **El intento de “modernizar” las relaciones laborales**

Luego del revés sufrido por el proyecto Mucci a comienzos de 1984, el gobierno apareció fuertemente consolidado hacia fines de 1985. Ese año se puso en marcha el plan Austral, había transcurrido el ejemplar juicio a las Juntas y la renovación radical parecía haber ganado la batalla ideológica con la propuesta programática de Parque Norte. Además, luego de las elecciones legislativas de noviembre, el radicalismo contaba con quórum propio en la Cámara de Diputados. Todo hacía pensar que el gobierno estaba en condiciones de avanzar y de culminar los procesos democratizadores pendientes, entre ellos el referido a la cuestión sindical.

Pero el escenario político se había complejizado en el campo opositor. Luego de una serie de ensayos, la renovación peronista había derrotado a los sectores ortodoxos en las elecciones legislativas de 1985 que habían adquirido el carácter de verdaderas internas en el justicialismo.<sup>18</sup> Esto tuvo sus consecuencias también en el campo sindical al conformarse en mayo de 1986 la Mesa Sindical Renovadora Peronista (MSRP) que, conducida por el dirigente del sindicato de Taxis Roberto García, reunía básicamente al sector de los “25” y se preparaba a disputar con las “62” y con los ubaldinistas su representación en el proceso electoral abierto para acceder a la conducción de la CGT.

En efecto, frente a los permanentes reclamos de normalización sindical, en agosto de 1986 el gobierno y la CGT acordaron las bases del congreso para elegir sus autoridades que debía reunirse antes del 30 de noviembre de ese año. Podrían participar las organizaciones existentes en el padrón de 1976 y las que lo solicitaran, que serían incorporadas en un padrón complementario, dejando por lo tanto en suspenso el requisito de antigüedad mínima de un año que había establecido la ley N° 23.071 sobre régimen electoral para las asociaciones sindicales.<sup>19</sup> Pero esos reclamos incluían además, como prioridad en la agenda sindical, la derogación de la ley de asociaciones profesionales de la dictadura y la restitución de las convenciones colectivas. Alfonsín había mantenido el decreto 21.307 del gobierno militar que confería al Poder Ejecutivo la facultad exclusiva de fijar las remuneraciones con carácter general pero en septiembre de 1984, luego del primer paro general de la CGT, el Congreso sancionó la ley 23.316 que derogaba el

<sup>18</sup> Como señala Marcela Ferrari, al no poderse garantizar elecciones internas para los candidatos legislativos de 1985 por la oposición de Herminio Iglesias, las elecciones generales se convirtieron en verdaderas internas donde se presentó con candidatos propios el Frente Justicialista por la Democracia y la Participación (FREJUDEPA), integrado por el peronismo renovador, la Democracia Cristiana y la Unión Popular, que superó con el 27% de los votos al FREJULI de Iglesias que obtuvo el 10%, y lo convirtió en la segunda fuerza. Cfr. Marcela Ferrari “El difícil camino de la normalización en el peronismo bonaerense” En: Fabris M. y Tortorella R. (comps), **Democracia en reconstrucción. Mosaico histórico de los años ochenta**, Mar del Plata, EUDEM, 2011 p. 176

<sup>19</sup> Carla Sangrilli “La normalización de la CGT. Un análisis del CD elegido en noviembre de 1986” En: Fabris M. y Tortorella R. (comps), op cit p. 143

anterior decreto y establecía que en el término de 365 días debían restituirse las cláusulas convencionales. Sin embargo, en el marco del Plan Austral, antes de que el 1° de octubre de 1985 entrara en vigencia la ley, el PE envió al Congreso un proyecto que disponía la convocatoria a comisiones paritarias pero limitadas a discutir las condiciones generales de trabajo y no los salarios. Ésta fue repudiada enérgicamente por los gremios pero sirvió para demorar la puesta en vigencia de las convenciones colectivas, al punto que entre julio y agosto de 1986 comenzaron a plantearse acuerdos salariales por bandas de carácter sectorial.<sup>20</sup>

Ese contexto sirvió también para que el gobierno tomara la ofensiva con un proyecto de regulación de las relaciones laborales que fue presentado como de modernización de las mismas y conocido como proyecto Caro Figueroa, en alusión al subsecretario de Trabajo que lo había elaborado. Se trataba de cuatro iniciativas, presentadas como un “paquete”, referidas a una nueva ley de convenciones colectivas; a la participación informativa y consultiva del personal en las empresas; a la participación de representantes de los trabajadores en los directorios y consejos de administración de empresas públicas y a la creación de un fondo de garantías de créditos laborales que diera cobertura al trabajador frente a supuestos de insolvencia empresarial y facilitara el pago de salarios, indemnizaciones y asignaciones familiares por extinción de contrato.<sup>21</sup> La intención era que tuvieran un rápido tratamiento y pudieran ser sancionadas antes de fin de año. En lo que se refiere a las convenciones colectivas se establecían cinco innovaciones con relación a la ley 14.250: a) un mecanismo de articulación entre organizaciones de distinto nivel (uniones, federaciones) con el que se abría la posibilidad de descentralizar la negociación contemplando mecanismos de resolución de conflictos de concurrencia entre los distintos niveles; b) la idea de soberanía de lo pactado, fortaleciendo el principio de *autonomía colectiva*, es decir priorizar lo negociado entre las partes frente a las decisiones del Ministerio de Trabajo, lo que implicaba avanzar sobre su potestad de homologación; c) aceptación de salarios diferenciados por zonas geográficas que significaba también fisurar en los hechos la centralización de los convenios; d) fijación de procedimientos de solución de conflicto durante la negociación colectiva y e) la incorporación de los trabajadores del sector público al régimen de convenios colectivos.<sup>22</sup> Como se podrá apreciar, predominaba como un núcleo fuerte el de fortalecer cierta autonomía frente al Estado, bajo el concepto de autonomía colectiva, que implicaba encaminarse hacia una orientación diferente de la que había caracterizado al modelo histórico.

Si bien el “paquete” no incluía una nueva ley de asociaciones profesionales (LAP) resulta conveniente considerar la posición de Caro Figueroa con relación al modelo sindical, quien destacaba como criterio general que las estructuras federativas y descentralizadas eran más aptas para formas de gestión interna democrática que las llamadas uniones o sindicatos nacionales de primer grado, en cuanto alejaban de la base la información, el debate y la decisión de los asuntos sindicales.<sup>23</sup> A su vez frente al proyecto de ley sindical que, como veremos, será presentado por el senador Britos obteniendo media sanción en el senado a fines de 1986, Caro Figueroa lo defenderá por entender que contenía muchos puntos en común con el presentado por el radical

---

<sup>20</sup> Ricardo Gaudio y Carlos Tomada, “El restablecimiento de la negociación colectiva en Argentina (1988-1989) **Boletín Informativo Techint**, N° 267, julio-septiembre 1991, Separata

<sup>21</sup> **La Voz del Interior**, Córdoba, 5/8/1986 p 1

<sup>22</sup> R. Gaudio y Tomada C., op cit p. 40

<sup>23</sup> José Armando Caro Figueroa, “Aportaciones para un debate sobre la democracia sindical en Argentina” **Derecho del Trabajo**. A. XLV, N° 6, junio 1985 p. 763

Brasesco, reconociendo en ambos ventajas y desventajas, aunque en lo referido a la estructura sindical prefería éste último por considerar que la descentralización sindical garantizaba la autonomía organizativa y patrimonial de las filiales y seccionales y sometía a control judicial las medidas de intervención que pudieran disponer las federaciones.<sup>24</sup>

De todos modos, a contrapelo de la intención de reducir el intervencionismo estatal, las iniciativas incluían también la posibilidad de suspender por un plazo de hasta 18 meses la negociación colectiva ante situaciones de emergencia económica. Además el Ministro de Trabajo, Hugo Barrionuevo, anunció que a la brevedad se enviaría también un proyecto de limitación del derecho de huelga que protegiera fundamentalmente a los servicios públicos esenciales. Esas propuestas se encontraban en sintonía con los proyectos de avanzar en una reforma del Estado y en la privatización de algunas áreas. Como era de esperar, lo anterior generó el rechazo de la CGT y, al no consensuarse despachos, los proyectos fueron demorados en la Comisión de Legislación del Trabajo, sobre todo luego de la renuncia del Ministro Barrionuevo en marzo de 1987 para dar paso al pacto con el grupo de los “15” que llevó al Ministerio de Trabajo a Carlos Alderete.

Ahora bien, ¿cuáles eran las prioridades sindicales? Sin duda la actualización salarial y el restablecimiento de las convenciones colectivas lo eran, sin embargo el secretario de la CGT, Saúl Ubaldini,<sup>25</sup> supeditaba la sanción de cualquier ley sobre la materia a la previa definición del modelo sindical.<sup>26</sup> Coherente con esta posición, la CGT elaboró un proyecto de ley de asociaciones profesionales en la que participaron legisladores del peronismo renovador, del Partido Intransigente y de la Democracia Cristiana, y otro referido al sistema previsional que reservaba a los sindicatos la administración exclusiva de las obras sociales. Esos proyectos fueron elevados a la Cámara de Senadores por el senador por San Luis y del peronismo renovador, Oraldo Britos, obteniendo – como señalamos- media sanción el de asociaciones profesionales el 18 de septiembre de 1986 que fue girado a la Cámara de Diputados. Es decir, en medio de la contienda con el gobierno, la CGT recurría a sus apoyos en el Senado para concretar su proyecto instalando en la Cámara de Diputados la cuestión de por dónde avanzar primero: mientras el gobierno parecía no querer discutir el modelo sindical, la CGT impulsaba a hacerlo. Pero, en qué consistía el proyecto en cuestión? Se trataba en líneas generales de una reedición de la estructura contenida en la ley peronista de asociaciones profesionales de 1973 que, sin embargo, democratizaba con relación a ella en lo referido al papel de los delegados al darles amplias facultades, como la de acceder a información sobre la situación económica y financiera de las empresas, a sus principales negocios y política de inversiones, políticas de empleo y planes de formación profesional, proyectos de racionalización y sobre toda iniciativa o procedimiento que pudiera afectar los intereses de los trabajadores, entre ellos controlar las suspensiones, despidos y sanciones que se establecieran por causas económicas, tecnológicas o de fuerza mayor. Es decir, incluía uno de los proyectos presentados en el “paquete” del radicalismo pero como parte de la prioridad de restablecer la estructura sindical. Si bien seguía manteniendo la

<sup>24</sup> **La Razón**, Buenos Aires, 27/11/86

<sup>25</sup> En septiembre de 1985 la conducción compartida de la central ejercida desde enero de 1984 se había unificado en torno a la figura de Saúl Ubaldini como secretario general provisorio de la CGT.

<sup>26</sup> Ubaldini señalaba que “no se puede *científicamente* entrar a considerar ni la regulación de las convenciones colectivas de trabajo ni una propuesta de participación e información sin previamente definir el modelo sindical sancionando una ley que derogue la 22.105 y la 21.307 que faculta inconstitucionalmente al PE a fijar el salario mínimo, vital y móvil y los salarios de convenciones colectivas de trabajo” **La Voz del Interior**, Córdoba, 8/8/1986 p 8

base de sindicato único, aceptaba la posibilidad de reconocer sindicatos de empresa, establecía que los mandatos de los dirigentes gremiales no podrían exceder los cuatro años y, aunque no se garantizaba la representación de la minoría en el gobierno de los sindicatos, dejaba al libre arbitrio de cada uno de los gremios la representación de la misma en su conducción. Uno de los puntos más controvertidos era el referido a la posibilidad de adhesión de los gremios a un partido político y el apoyo a candidatos con el voto de la asamblea.<sup>27</sup>

Cuando el proyecto llegó a la Cámara de Diputados fue duramente cuestionado por el radicalismo, obligándolo a modificar su estrategia con relación a la discusión de la cuestión laboral. El apuro inicial fue reemplazado por cierto freno, argumentándose que era necesario postergar el debate hasta el año siguiente y realizarlo “de cara al pueblo y en pleno proceso electoral para que el pueblo vea.”<sup>28</sup> Sin embargo durante el mes de octubre se llevaron a cabo una serie de negociaciones para avanzar con alguno de los proyectos. El que logró media sanción en Diputados el 24 de octubre de 1986, con acuerdo entre radicales y el peronismo renovador, fue el que instituía el fondo de garantía de créditos laborales.

Mientras tanto, el 7 de noviembre de 1986 quedó normalizada la CGT. Se acordó entre los distintos sectores sindicales la presentación de una lista única presidida por Saúl Ubaldini (cerveceros), con Hugo Curto (UOM) como Secretario Adjunto. Se resolvió aumentar a veintiuno los cargos del Consejo Directivo y otorgar seis para cada sector sindical; incorporando además a Izzeta por el grupo de los 20 y al radical Hernán Prado. Los ocho cargos del secretariado se distribuyeron así: tres para el ubaldinismo (Secretaría general, de Hacienda y de Acción Social) dos para los renovadores (Secretaría Gremial, a cargo de Pedraza y Secretaría de Prensa a cargo de Andreoni) y dos para la ortodoxia: Curto en la Secretaría Adjunta y también obtuvieron la prosecretaría gremial.<sup>29</sup> Lo interesante es que –como destaca Sangrilli– los principales ganadores fueron los renovadores, dado que obtuvieron igual proporción en el reparto sin que su incidencia numérica, en cuanto a la cantidad de afiliados que aportaban, y el peso específico dentro del movimiento sindical fueran equivalentes. Además en el CD ingresó Víctor De Gennaro por el MSRP que con 37 años era el más joven y un año antes había desplazado en la conducción de ATE a un dirigente histórico, Juan Horvath.<sup>30</sup> Algunos destacaban que el empate obtenido abría una nueva etapa donde ya no sería Ubaldini el que marcará la línea de la CGT con exclusividad, aunque también señalaban que el resultado había representado un revés para el gobierno que aspiraba a un triunfo categórico del sector de Lorenzo Miguel, a quien consideraba un “interlocutor razonable”.<sup>31</sup> En algún sentido esto anticipaba lo que sería luego la línea de acercamiento del gobierno hacia ese sector.

Las nuevas autoridades de la CGT buscaron reunirse directamente con Alfonsín para establecer la agenda sobre la que avanzar. Lo hicieron hacia fines de noviembre y llegaron a algunos acuerdos: constituir comisiones para analizar salarios, aumentos en las jubilaciones, una futura ley de contrato de trabajo y el régimen de normalización de las obras sociales. Se acordó también la convocatoria a comisiones paritarias a partir de enero y la postergación del envío del

---

<sup>27</sup> **La Voz del Interior**, Córdoba, 18/9/1986 p 8

<sup>28</sup> Este fue el argumento del presidente del bloque, Jaroslavsky, quien solicitó al PE que el debate pasara para el año que viene. **La Voz del Interior**, Córdoba, 18/9/1986 p 8

<sup>29</sup> Cfr. Carla Sangrilli op cit p. 150

<sup>30</sup> *Ibidem* p. 155. La autora señala que en una entrevista de noviembre de 1986, ya se diferenciaba de los que defendían proyectos del pasado “y los que presentamos proyectos alternativos”

<sup>31</sup> **La Voz del Interior**, Córdoba, 9/11/1986 p 9

proyecto de reforma del sistema previsional.<sup>32</sup> Antes de finalizar el año tuvieron lugar otras reuniones entre el Ministerio de Trabajo, la CGT y el Congreso pero no se lograron acuerdos que permitieran la sanción de las leyes laborales, por lo que finalmente se establecerían por decreto las pautas salariales para el año entrante.

### La normalización sindical

Luego de la etapa de Alderete en el Ministerio de Trabajo, fue Ideler Tonelli quien abrió paso a lo demandado por los gremios. Algunos desacuerdos con la bancada radical llevaron a tratar primero el proyecto que ratificaba el convenio con la OIT y el de convenciones colectivas, que luego de ser aprobados con modificaciones en el Senado, se convirtieron en leyes el 22 y 23 de diciembre de 1987. La ley 23.545 significó la reimplantación de la vieja normativa con algunos cambios: a) la inclusión de los trabajadores de las empresas públicas y de la administración central y descentralizada (conforme al convenio de la OIT); b) una mayor precisión sobre las representaciones empresarias y c) la explicitación del alcance de los acuerdos y de la ultractividad. La ley 23.546 –ley de procedimiento– significó la exclusión de las disposiciones transitorias referidas a la emergencia económica, que se mantenía en el proyecto de diputados. Luego de una disputa entre el Ministerio de Trabajo y el de Economía acerca de permitir la negociación libre de los salarios, los decretos reglamentarios 199 y 200 convocaban a los sindicatos y empresarios a negociar los convenios, el 200 propiciaba –a través de la apelación a la autonomía colectiva– el establecimiento de las articulaciones entre convenios de diferente nivel que los negociadores estimaran necesarios, produciendo un proceso autónomo y autorregulado entre los negociadores que fue seguido de cerca pero casi sin intervención de la autoridad administrativa, la cual sólo autorizaba los acuerdos que no fueran más allá de la recuperación del poder adquisitivo del salario perdido por efecto de la inflación pero sin imponer pautas.<sup>33</sup>

En la sesión del 9 y 10 de marzo de 1988 pudo finalmente discutirse en la Cámara de Senadores el proyecto consensuado en la Comisión de Legislación del Trabajo sobre asociaciones sindicales. Este apareció como un nuevo proyecto surgido del acuerdo entre los elevados por el senador Britos (PJ) y por el senador Brasesco por Entre Ríos (UCR).<sup>34</sup> Ellos fueron los encargados de presentarlo como miembros informantes de la Comisión y ambos acordaron en que se habían escuchado todos los interlocutores sociales y tenida en cuenta la experiencia histórica y “la decisión inequívoca de los trabajadores de fortalecer una estructura sindical que tenga como objetivo la unidad del movimiento obrero”. Se consideraba como un “proyecto innovador” que tutelaba la libertad sindical, la autonomía de las asociaciones sindicales y la demanda de participación en su funcionamiento interno.<sup>35</sup> Por su parte, Brasesco defendía el proyecto en la tradición histórica del radicalismo, mencionando a Yrigoyen, Alem y a

<sup>32</sup> *La Voz del Interior*, Córdoba, 29/11/1986 p 9

<sup>33</sup> R. Gaudio y C. Tomada op cit p. 42-44

<sup>34</sup> El hecho de que se discutiera un nuevo proyecto en vez de considerar las observaciones hechas por Diputados generó un debate preliminar sobre procedimiento, que fue finalmente zanjado con el argumento de que se respetaba la iniciativa de sanción por la Cámara de origen.

<sup>35</sup> Britos destacaba además que por primera vez se especificaba el esquema de los derechos de representación de delegados, CIR u órganos similares y el crédito horario por esas funciones. Hacía referencia al proyecto de Yrigoyen de 1919 y a las doce años que habían pasado sin existencia legal de los gremios, desde la derogación de la ley de asociaciones profesionales en 1976, a la demora en resolver el problema por parte del gobierno radical, dado que el primer proyecto había sido presentado en 1984, y a que no había sido fácil ceder en su proyecto inicial pero lo hacía en aras del consenso, considerando también que la ley era perfectible. *Diario de sesiones de la Cámara de Senadores*, 27º reunión. 7º sesión extraordinaria. 9 y 10/3/1988 F. 2631

Crisólogo Larralde, “que estaría apurando para que se apruebe la ley”,<sup>36</sup> reconociendo que había acuerdos básicos referidos al sindicato único “dentro de la democracia y de la pluralidad”,<sup>37</sup> y otros puntos sobre los que había que seguir trabajando. Resulta muy interesante la comparación de los artículos donde hubo disidencias en los proyectos de Britos y de Brasesco de 1986 y del Poder Ejecutivo de 1987, comparación que excede los límites de este artículo, pero que muestra que de un total de veinticinco artículos con posiciones diferentes el proyecto del Poder Ejecutivo adoptó dieciséis de los artículos propuestos por Britos, tres del de Brasesco y en el resto de seis adoptó una redacción propia y diferente de ambos.<sup>38</sup>

El 23 de marzo el proyecto fue tratado en la Cámara de Diputados y aprobado. La que sería la ley 23.551 sobre Asociaciones Sindicales consta de sesenta y siete artículos e incorporó los siguientes cambios con relación a las anteriores: elección directa de los cuerpos directivos en asociaciones locales y seccionales con participación de las minorías en los órganos deliberativos; se contempla como tipos de asociaciones las de la misma actividad o actividades afines, del mismo oficio, *o de empresa*; la exigencia de un mínimo del 3% de avales para oficializar listas de candidatos; el órgano de dirección de los gremios estaría compuesto por un mínimo de cinco miembros elegidos en forma de asegurar la voluntad de la mayoría de los afiliados o delegados congresales mediante el voto directo y secreto; los mandatos no podrán exceder de cuatro años con derecho a ser reelegidos; el 75% de los cargos directivos y representativos deberán ser ejercidos por argentinos. Se incorporó también un crédito de horas mensuales remuneradas fijadas en los convenios colectivos por la actividad dedicada a la representación gremial. Se estableció también que las asociaciones deberían adaptar sus Estatutos a esta ley en el plazo de ciento ochenta días desde publicada su reglamentación y recién entonces, se derogó la ley de facto 22.015.

Fue destacado como muy auspicioso el hecho de que la ley se aprobara en vísperas de un nuevo aniversario del golpe de 1976 y luego de doce años de la derogación del marco legal sindical.

### **Autonomía y representación en la disputa entre radicales y peronistas**

El análisis de las posiciones sostenidas con motivo de la discusión de las dos principales leyes que históricamente estructuraron el modelo sindical en Argentina –la de convenciones colectivas y la de asociaciones sindicales– muestra, por un lado, los desacuerdos al interior del propio partido gobernante y, por otro, que existió de parte de la UCR más voluntad de acercamiento hacia las posiciones sostenidas por el justicialismo que de plantear un debate profundo sobre la estructura sindical, tal como solicitaban algunas voces dentro del propio partido, en especial de representantes del interior. En la fundamentación de sus posiciones, los radicales recurrieron incluso a trayectorias históricas y a referencias generales que servían para sustentar visiones diametralmente opuestas. Trataré de precisar esos argumentos para luego confrontarlos con los sostenidos por el peronismo, buscando centrar la atención en algunas reivindicaciones, en especial las relativas a la libertad sindical, a la representación y a la autonomía.

---

<sup>36</sup> Ibidem F.2633

<sup>37</sup> Reconocía que se trataba de un instrumento imperfecto donde todos habían tenido que resignar algo, por ejemplo respecto a la incorporación de las minorías en los órganos ejecutivos, pero respetaban el consenso y seguirían trabajando para eso. Ibidem F.2634-2638

<sup>38</sup> Ibidem F 2643 y ss.

La fundamentación más completa y exhaustiva por parte del radicalismo estuvo a cargo del senador por Chubut Hipólito Solari Yrigoyen, quien tenía una amplia experiencia sobre temas laborales por haber asesorado a distintos gremios, entre ellos a la Unión Gráfica Bonaerense durante la gestión de Raymundo Ongaro, e integrado también la CGT de los Argentinos a fines de los años '60. Perseguido y exiliado durante la dictadura, su voz tenía peso propio como un referente de las luchas sociales. Tenía como antecedente, además, el de haber participado como diputado en el debate legislativo de la ley 20.615 sobre asociaciones profesionales del año 1973, a la que se había opuesto porque desde su perspectiva no defendía la democracia sindical. Por lo tanto, desde una posición de saber experto y desde una legitimidad que referenciaba en el reconocimiento dado hacia paladines de la democracia sindical perseguidos por el último gobierno peronista, tales como Agustín Tosco y Piccinini, además del propio Ongaro, defendía ahora el proyecto de ley propuesto porque, a pesar de considerarlo perfectible, garantizaba los principios fundamentales por los que él había luchado. Principios que, además, reconocía insertos en la tradición del radicalismo y que remontaban al proyecto de Código de Trabajo enviado por Yrigoyen al Congreso en 1921 y en la inclusión que hicieron los radicales del artículo 14 bis durante la convención constituyente de 1957.

Pero ¿cuáles eran esos principios? En primer lugar para él la ley tenía que instituir la *unidad del movimiento obrero* para evitar su atomización que otorgaría preeminencia a las decisiones patronales; en segundo lugar debía inducir a una *organización democrática* a través de un régimen electoral que permitiera la participación de todos y que garantizara la representación de las minorías en los órganos ejecutivos y deliberativos. Además debía respetar la *autonomía sindical*, prohibiendo la intervención de arriba hacia abajo, ya sea de la autoridad de aplicación o de las organizaciones de grado superior. Esa autonomía era entendida también como una neutralidad frente a los partidos, frente a los gobiernos y a las iglesias, para evitar divisionismos.<sup>39</sup> Por eso se gratificaba de que el nuevo proyecto hubiera dejado de lado las cláusulas que propiciaban la intervención estatal y fomentaban la identificación con un partido político, como para él eran el Decreto 23.852 de 1945 y la ley 20.615 de 1973. Otro punto fundamental que para él estaba reconocido era el de la *libertad sindical*, diferente de la autonomía, que se encontraba contenida en el convenio 87 de la OIT y en el artículo 23° de la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU, y que establece que toda persona tiene derecho a fundar otros sindicatos y afiliarse a ellos para defender sus intereses. Sin embargo esto parecía entrar en clara contradicción con su solicitud de suprimir del artículo 5°, que reglamenta los derechos de las asociaciones sindicales y la atribución genérica a la negociación colectiva dado que consideraba que de esa forma no quedaba explícito que ella quedaba exclusivamente en manos del sindicato con personería gremial. Cuestionaba así incluso la posición de los asesores letrados de la CGT que lo habían dejado abierto a posibles cambios teniendo en cuenta la legislación española.<sup>40</sup> También en otra oportunidad Solari Yrigoyen volvió a defender la exclusividad de la personería gremial, en este caso en relación con el art. 32° que planteaba el plural para referirse a que serían las federaciones y confederaciones más representativas las que la obtuvieran, destacando el error con respecto a las confederaciones donde sólo una podía

<sup>39</sup> Reconocía el derecho de los sindicatos a pronunciarse sobre todos los problemas que afectaban a los trabajadores y pensaba que el sindicato apolítico era una utopía, pero justificaba la neutralidad en la existencia de un sindicato único que diferenciaba la situación con la de otros países de Europa donde había varias centrales. *Ibidem*, F. 2712

<sup>40</sup> *Ibidem*

tenerla. Si bien se oponía a algunos artículos (como el 36° y el 42° que preveía la intervención de las organizaciones de grado superior sobre las inferiores y el que abría la posibilidad de revocar el mandato de los delegados de fábrica) sostenía que eran perfectibles y que se trataba de un gran paso en el camino hacia la legislación ideal.<sup>41</sup>

Una fundamentación diferente dio el Senador por Capital, Fernando De la Rúa. Se expresó en clara oposición al proyecto aunque destacó que lo hacía en función de su libertad de expresión sin que incidiera en su decisión final. Señaló que la propuesta acentuaba el centralismo dado que, aún en el caso de que pudiera crearse un sindicato de empresa, éste tendría que afiliarse “obligatoriamente a la federación respectiva, aceptando las facultades que ésta tiene de intervención”.<sup>42</sup> Criticaba además que se limitaran las facultades de intervención del poder de aplicación, es decir del Ministerio de Trabajo, porque se corría el riesgo de “crear islas” y de que en nombre de la autonomía se cayera en el “aislamiento que pone al sindicato fuera de las posibilidades del necesario contralor”.<sup>43</sup>

Desde una perspectiva similar, en el sentido de destacar el centralismo del proyecto pero con una sólida fundamentación, que aludía a la necesidad de la autonomía estatal basada en la experiencia de otros países diferenciándose así de la posición anterior, se destacó el discurso de Edgardo Grosso senador por Córdoba. Para él el principal problema radicaba en la existencia del sindicato único y en el mecanismo de reconocimiento de éste por parte del Estado, lo que limitaba la “autonomía colectiva” de los trabajadores. Proponía que constituidos los sindicatos éstos se inscribieran en un registro oficial para que de ese acto se derivara la atribución de la personería que les permitiera actuar. Destacaba la experiencia italiana con posterioridad al fascismo donde existían tres centrales diferenciadas ideológicamente, al igual que en la España posterior a 1978.<sup>44</sup> Lo anterior le servía para sostener que la Argentina contradecía a los países más avanzados y a la convención 87 de la OIT y restringía la voluntad colectiva autónoma de los trabajadores al limitar sus posibilidades de sindicalizarse conforme con sus libres deseos de darse la organización que más conviniera a sus intereses profesionales y “aún políticos”.<sup>45</sup> Lo importante era que además inscribía su posición en la tradición partidaria de la UCR, recordando lo que Moisés Lebensohn había sostenido en el I Congreso Gremial de la UCR en 1949, al igual que la intervención de varios diputados radicales en el debate de 1958 oponiéndose a los fundamentos de la ley 14.455, y en el de la ley 20.615 de 1973. Agregaba un dato interesante: desde su punto de vista era recién en la plataforma electoral de 1983 donde aparecieron condensados los principios de lo que luego sería el proyecto Mucci, cuando por primera vez se aceptó de modo explícito la potestad estatal de regular la vida sindical y la existencia del sindicato único. Sin embargo la lógica de su discurso se interrumpe cuando señaló que votaría el proyecto en aras del reencuentro y unidad nacional, considerando que la ley era perfectible.<sup>46</sup> Como se habrá podido advertir, el desacuerdo con el planteo de Hipólito Solari Yrigoyen era

---

<sup>41</sup> Al finalizar su extensa presentación – desde F. 2698 al 2727- solicitó que se insertara en las actas su análisis comentado de artículo por artículo, donde analiza las fuentes y lo que dicen otras leyes internacionales, comparando permanentemente también con la ley 20.615 y con la 22.105. Se trata de un análisis muy erudito y minucioso que abarca desde el F. 2727 al 2754.

<sup>42</sup> *Ibidem* F. 2759

<sup>43</sup> *Ibidem*. Señalaba que la “ley no es para los trabajadores ni para los afiliados sino para los dirigentes, que tienen un poder omnímodo, absoluto, los de arriba sobre las organizaciones de base”

<sup>44</sup> *Ibidem* p. 2761

<sup>45</sup> *Ibidem*

<sup>46</sup> *Ibidem* p. 2765. Incluso llega a recordar lo señalado en 1973 cuando Balbín dijo que “el que gana gobierna y el que pierde ayuda” para sustentar la unidad, olvidando tal vez que a quienes tocaba gobernar en esta ocasión era a su partido.

sustancial con relación al modelo sindical, a la manera de entender la autonomía –que en este caso debía serlo del propio Estado aceptando en cambio la identificación ideológica de los sindicatos- al tipo de estructura federativa y a la forma de entender la tradición sostenida por el radicalismo en la materia. También deja traslucir un desacuerdo con las propuestas electorales del radicalismo en materia laboral en 1983 que no se ajustaría a esa tradición y, tal vez, no habían sido parte de un debate sobre el tema.

El diputado del radicalismo por la Capital Federal, Aldo Neri, quien había sido Ministro de Salud del gobierno de Alfonsín, también manifestó sus reservas sobre el proyecto, en el sentido de que el marco legal e institucional que restablecía tendía a fortalecer a las cúpulas y a diluir el cuestionamiento de la base y señalaba que él no podía asegurar que el proyecto significaría la democratización de la actividad sindical en esta etapa, aunque lo consideraba un paso hacia ese logro.<sup>47</sup>

Me he detenido en la consideración de estas argumentaciones para mostrar las discrepancias internas que tal vez limitaron la posibilidad de instalar un debate, demorado por el propio gobierno en varias oportunidades, y crearon el contexto para alentar las demandas de los sindicatos y de la CGT reclamando, entre otras cosas, la resolución de las principales leyes pendientes. Pero para aportar más elementos sobre la carencia de un proyecto político claramente delineado por el radicalismo en materia laboral resulta interesante analizar las opiniones de sus diferentes ministros de Trabajo.<sup>48</sup> Comencemos por Antonio Mucci, gremialista extrapartidario quien, además de señalar algunos errores cometidos que habrían malogrado la aprobación del proyecto de reordenamiento sindical, precisó que la elaboración quedó a su cargo antes de asumir, sin darse un debate en el seno del partido. Posteriormente, Juan Manuel Casella destacó que el radicalismo en su conjunto no tenía definida una política sindical metódicamente ordenada, oscilando entre una concepción tradicional del gremialismo “burocrática o corporativa y el apego a la letra del art. 14 bis que indica la libre agremiación”.<sup>49</sup> El ministro que estuvo más tiempo en el cargo, Hugo Barrionuevo<sup>50</sup> de extracción sindical, reconoció problemas similares, además del continuo equilibrio que tuvo que mantener entre el gobierno y el partido radical que, según él, “quería meter a sus ahijados en cada organización sindical”.<sup>51</sup> Destacaba que el “paquete laboral” de 1986 fue trabajado intensamente con sus colaboradores –Armando Caro Figueroa y Silvio Feldman- y con los distintos bloques en el Congreso pero que no fue comprendida la que para él era no sólo una dimensión de la modernización laboral sino, también, de la democratización en los lugares de trabajo, como era la de tener acceso a la información empresaria; una especie de derecho a la información que permitiría a su vez compromiso y responsabilidad en la negociación de las pautas salariales.<sup>52</sup> También se refiere a lo sorpresivo e

<sup>47</sup> Por eso destaca que no votará afirmativamente por disciplinamiento con el bloque sino “porque entiende que es la legislación posible en la Argentina de hoy y porque la sociedad –no éste o aquel partido- aún no se ha ganado una normativa mejor, dado que las leyes deben constituir el reflejo necesario de una maduración de la sociedad en su conjunto” *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 54° Reunión, 10° Sesión Extraordinaria, 23/3/1988 F.5552

<sup>48</sup> Para este apartado se utilizó como fuente el libro de Santiago Senén González y Fabián Bosoer, *La trama gremial. 1983-1989. Crónica y testimonios*, Buenos Aires, Corregidor, 1993, que reúne las entrevistas hechas por los autores a los respectivos ministros de Trabajo y Seguridad Social sobre una diversidad de temas.

<sup>49</sup> *Ibidem* p. 40

<sup>50</sup> Había estado en el Consejo Directivo de la CGT en tiempos de Alonzo y sido secretario de Prensa de la central entre 1970-74 sin ser peronista. *Ibidem* p. 66

<sup>51</sup> *Ibidem* p. 67

<sup>52</sup> Resulta interesante lo que comenta Barrionuevo sobre su respuesta cuando en la discusión salarial se hacía referencia al desfase con relación a la inflación: “ojímetro no, papeles muchachos, basta de improvisaciones. En ésta hemos iniciado una etapa sin retorno y tenemos

inesperado de su final y reemplazo por un referente del grupo peronista de los “15”, Carlos Alderete, lo que impidió dar continuidad a las propuestas. Esas mismas fluctuaciones en las orientaciones del gobierno, materializadas en los cambios de ministros, indicarían la falta de una propuesta clara. Por su parte Ideler Tonelli, último ministro de Alfonsín y encargado de gestionar la aprobación de las emblemáticas leyes que normalizaron las relaciones laborales, señaló que el presidente le encargó el ministerio prácticamente sin darle directivas, confiado en lo que él podía hacer.<sup>53</sup> Tonelli explica que la sanción de la ley de convenciones colectivas surgió de la necesidad de terminar con la fijación mensual de salarios en base a una pauta que nadie cumplía, indicando que hasta en las empresas estatales se burlaban las políticas salariales fijadas por el gobierno. O sea se llegó a la conclusión que las comisiones paritarias libres “eran el aire fresco que debía poner la relación laboral en su quicio”.<sup>54</sup> El advirtió también que era preferible una “mala” ley de asociaciones sindicales antes que ninguna, por lo que se propició su aprobación sin que esto necesariamente significara renegar de un proyecto superador.

Por último me interesaba considerar si dentro del peronismo, en especial en su sector renovador, se había generado un debate que planteara algún cuestionamiento al monopolio de la representación sindical o a la estructura sindical. Esta es una línea para seguir indagando ya que se han encontrado pocas manifestaciones públicas sobre el tema. Cuando lo hicieron fue a favor del proyecto de Britos.<sup>55</sup> En lo que refiere al modelo sindical no se encontraron en el período cuestionamientos a la unidad, sin embargo en el discurso de la renovación sindical aparecieron reivindicaciones relativas a la necesidad de multiplicar los ámbitos de participación y de discusión política, tendientes a fortalecer el pluralismo y a conseguir una mayor descentralización para profundizar la participación.

La posición ortodoxa del peronismo renegaba de la libertad de agremiación pero defendía la autonomía sindical o el derecho de pronunciarse políticamente, incluso con carácter partidario, en nombre de la mayoría que condensaba la voluntad soberana. La idea de una democracia unanimista se replicaba también en el manejo de las relaciones capital-trabajo en lo relativo a las convenciones colectivas, donde la libertad era entendida como la del sindicato único para concertar acuerdos que se aplicaban a todos, con la menor injerencia posible del Estado en la fijación de pautas, y la inhabilitación de niveles de discusión que atendieran diferencias regionales o de otro tipo. Sin embargo, en el marco de las disputas abiertas por la renovación, algunos dirigentes plantearon la necesidad de rediseñar el modelo sindical reconociendo que la situación era muy diferente a la de 1945, propiciando mecanismos que incentivaran una mayor participación y, con ello, la democratización y descentralización de algunas instancias.

### **Reflexiones finales**

En este trabajo me concentré en uno de los núcleos conflictivos en relación con la cuestión sindical desarrollado durante la última reconstrucción democrática. Intenté abordar además una dimensión de la contienda política suscitada, aquella que se desplegó en la arena

---

que convivir [...] se trataba de comprender que habíamos dejado la etapa autoritaria y estábamos entrando en la etapa democrática. Y esa transición la teníamos que hacer entre todos” *Ibidem* p.71

<sup>53</sup> *Ibidem* p. 124. El equipo se integró con Torcuato Sozio, Carlos Tomada como director de Relaciones Laborales, Luis Lozano y Lucio Garzón Maceda como jefe de asesores, entre otros.

<sup>54</sup> *Ibidem* p. 125

<sup>55</sup> Cfr. *La Voz del Interior*, Córdoba, 17/12/1987 p.5

institucionalizada que ha sido – a su vez- la menos trabajada para el período en relación con el tema sindical.

Como lo indiqué al comienzo, mi intención era aportar a la explicación acerca de la demora y fracaso del radicalismo en establecer un marco democratizador alternativo al preexistente, buscando analizar la responsabilidad del propio partido gobernante en ese proceso. Como creo haber mostrado a lo largo del trabajo, no existió en él un consenso o proyecto único acerca de los contenidos que la democratización sindical debía tener, ni sobre cómo debían ser entendidas la representación y autonomía sindical. Vimos que desde el Ministerio de Trabajo se pretendió instalar un debate sobre algunas transformaciones estimadas necesarias para adaptar las relaciones laborales a las nuevas tendencias que se debatían en los países centrales; sin embargo la falta de apoyos dentro del propio partido radical redujo notablemente la capacidad del gobierno para hacer efectivo un proceso que fortaleciera la confianza y la integración de nuevos actores en torno a una política pública que cuestionara las relaciones preexistentes.

Por otra parte el justicialismo, referente de la mayoría de los trabajadores sindicalizados, se unificó en torno a la recuperación de los derechos cercenados durante la dictadura como precondition para avanzar en otros, más allá de las discusiones y diferencias que se plantearon en su interior. De este modo el resultado final consistió en normalizar, es decir en restablecer un orden produciéndose sólo cambios menores. Las consecuencias de la demora en ese restablecimiento parecen sin embargo haber sido contraproducentes para los intereses del propio gobierno, que no sólo fue incapaz de frenar la puja salarial sino que además fue perdiendo la legitimidad inicial al mostrarse tironeado por las presiones corporativas.

Como vimos, los proyectos más pretenciosos desde el punto de vista de la elaboración de una propuesta integral no fueron apoyados desde el propio partido donde no había acuerdo sobre el papel que debía jugar el Estado dentro del modelo sindical. Algunos como Caro Figueroa sostenían la necesidad de la descentralización y de la autonomía colectiva mientras que para Solari Yrigoyen esto sería perjudicial, sin embargo la defendía como condición en el plano de la identificación ideológica o partidaria. Otros como Grosso admitían la identificación ideológica y menor intervención del Estado pero a cambio de terminar con el sindicato único. Por su parte la ortodoxia peronista defendía la autonomía colectiva para decidir la identificación ideológica pero como correlato del sindicato único y del modelo centralizado de negociación. De todos modos, como señalamos, también dentro del campo peronista algunos sectores comenzaron a discutir el modelo. Es decir, fue posible advertir una serie de matices entre los actores de la contienda donde, sin embargo, las dificultades para establecer un debate amplio limitó las posibilidades de discutir un proyecto más democratizador. Así, las diferencias y contradicciones en el propio partido gobernante como las dificultades o el desinterés de la oposición en plantear alternativas terminaron restableciendo el modelo histórico, reforzando el poder de las cúpulas que entrarían a la nueva década con sus recursos institucionales fortalecidos y con menor necesidad de recurrir a la confrontación para defenderlos, más allá de la suerte que comenzaron a correr los trabajadores en cuanto a sus derechos individuales.