



**FLACSO**  
ARGENTINA

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS  
SOCIALES  
-SEDE ACADEMICA ARGENTINA-**

**PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS  
SOCIALES**

TITULO DE LA TESIS:

Estructura sindical, negociación colectiva y relaciones de fuerza. Un análisis de la trayectoria de las formas de organización y acción sindical en el largo plazo, Argentina 1945 – 2001.

AUTOR:

Luis Ernesto Campos

DIRECTOR:

Enrique Arceo

FECHA:

## **Resumen**

Esta investigación analiza las características de la estructura sindical y la negociación colectiva en Argentina entre 1945 y 2001, a partir de los vínculos que se establecen entre dichas dimensiones y el estado de las relaciones de fuerza.

Para ello, el trabajo describe el proceso de institucionalización de las organizaciones sindicales y la negociación colectiva, considerando los alcances de la legislación estatal y las formas que asumieron los sindicatos y el sistema de negociación de convenios colectivos de trabajo.

A su vez, la investigación vincula dicho proceso con el estado de las relaciones de fuerza. Por un lado, se describen las principales características del patrón de crecimiento económico, y en particular del funcionamiento del mercado de trabajo. Por el otro, se describe la trayectoria de la relación Estado – sindicatos a partir de considerar la regulación de las formas de acción y organización sindical, y el papel que ocuparon los sindicatos en las relaciones políticas.

La información y desarrollos efectuados se presentan en dos partes, que permiten destacar la existencia de patrones diferenciados en un contexto de relaciones de fuerza crecientemente favorables para los trabajadores (1945 – 1976), y su reversión a partir de las transformaciones políticas y económicas iniciadas a mediados de los años '70 que se prolongaron hasta la caída del régimen de convertibilidad en 2001.

Finalmente, el trabajo concluye señalando la importancia de considerar los cambios en el estado de las relaciones de fuerza a los fines de explicar las características del vínculo entre el Estado y las organizaciones sindicales, y en particular el papel de estas últimas, tanto en su capacidad de intervención política como así también de participar en la determinación colectiva de las condiciones de compra – venta y consumo productivo de la fuerza de trabajo a través de la negociación colectiva.

## **Summary**

This research analyses the trade union structure and the collective bargaining in Argentina (1945 – 2001), in particular the relationship between these issues and the relation of forces.

The thesis describes the institutionalization process of the trade unions and the collective bargaining, considering the legal framework and the specific forms taken by the trade unions and the collective agreements.

Besides, the research links that process with the relation of forces. On one hand, it describes the main features of the economic growth pattern, in particular the labour market. On the other hand, it describes the relationship between the State and trade unions, starting from the legal framework of the union structure and the collective bargaining, and the role trade unions assumed in the political relations.

The content of this thesis is presented in two parts, in order to highlight the existence of different patterns in a context of a favorable position of the workers in the relation of forces (1945 – 1976), and its reversion since the political and economic changes that had started in the mid-70s and continued till the end of the “régimen de convertibilidad” in 2001.

Finally, the research concludes showing the importance of considering the changes in the relation of forces, in order to explain the features of the relationship between the State and the trade unions, and in particular the role of the unions in the political relations and in the definition of the legal framework referred to the conditions of purchase and sale of the workforce, and its consume.

## **Agradecimientos**

La realización de este trabajo hubiera sido imposible sin contar con la ayuda y el acompañamiento de numerosas personas que, más cerca o más lejos del propio proceso de investigación, estuvieron ahí para aportar interrogantes, materiales, reflexiones y apoyo de todo tipo.

Enumerar a todos aquellos a quienes les estoy agradecido por haber participado de este proceso es definitivamente imposible. Muchos abrazos serán dados personalmente.

Gran parte del empuje inicial para llevar adelante esta investigación se lo debo a Enrique Arceo, uno de los imprescindibles. Sin embargo, mi mayor agradecimiento es por haberme internado en el “caos” y el “desconcierto”.

El trabajo de estos años tampoco podría haber sido realizado sin el acompañamiento de espacios colectivos, que facilitaron el acceso a mucha de la información aquí utilizada y que posibilitaron contar con ámbitos de discusión sobre muchas de las cuestiones que retomé en la investigación.

En particular, este trabajo es deudor de muchos de los debates e inquietudes que surgieron a partir de los intercambios con los compañeros del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, y del Observatorio del Derecho Social de la Central de Trabajadores de la Argentina. En ambos espacios la investigación dista de concebirse neutral, e intenta fortalecer las capacidades de organización y de acción de la clase trabajadora. Será dicha acción la que guíe la continuidad de este trabajo.

No quiero dejar de mencionar a Julia Campos y Guillermo Gianibelli. Si pudiera compartir la firma de este trabajo con alguien, seguramente ustedes serían los invitados.

Finalmente, a lo largo de estos años Dana tuvo la ardua tarea de acompañar, debatir, criticar y apoyar, desde la militancia y desde la compañía. Es

imposible poner en palabras cuán importante fuiste para llevar adelante este trabajo, y para más.

Muchos de los aciertos que pueda aportar este trabajo son producto de esta construcción colectiva. Por el contrario, los errores que pueda contener esta investigación quedan a mi exclusivo cargo.

## Índice general:

<b>Capítulo 1: Presentación general, marco conceptual y estrategia metodológica</b>	<b>1</b>	
1	Introducción	1
2	Estado, sindicatos y relaciones de fuerza	7
2.1	Acerca de la caracterización y los alcances de las “relaciones de fuerza”	9
2.2	Una aproximación a la conceptualización del Estado como un espacio de condensación de relaciones de fuerza	15
2.3	En torno a las organizaciones sindicales, la estructura sindical y la negociación colectiva	19
2.4	La especificidad del “derecho” y los alcances de la legislación laboral	28
3	Los estudios sobre las organizaciones sindicales en Argentina	32
3.1	El peronismo y los estudios "clásicos"	35
3.2	La revisión de las relaciones entre el Estado y las organizaciones sindicales a partir de la dictadura militar	40
3.3	La "revitalización" de los estudios sobre sindicalismo	44
3.4	El derecho como aporte a la caracterización de la relación entre Estado y sindicatos	46
4	Estrategia metodológica	49
<b>Primera parte: La acción y la organización sindical durante la industrialización por sustitución de importaciones (1945 – 1975)</b>	<b>57</b>	
<b>Capítulo 2: El mercado de trabajo y la estructura ocupacional durante la industrialización por sustitución de importaciones: una aproximación a la relación de fuerzas sociales (1945 – 1975)</b>	<b>61</b>	
1	Introducción	61
2	La trayectoria del mercado de trabajo durante la industrialización por sustitución de importaciones	63
2.1	La primera fase de la industrialización por sustitución de importaciones y las transformaciones en el mercado de trabajo (1930 – 1958)	64
2.2	La segunda fase de la industrialización por sustitución de importaciones y su impacto en el mercado de trabajo (1958 – 1976)	68

3	La estructura ocupacional durante la industrialización por sustitución de importaciones: una aproximación a partir de los censos económicos	73
3.1	La trayectoria de la estructura ocupacional en los grandes sectores	73
3.2	La estructura ocupacional en la industria manufacturera	76
3.2.1	Comportamiento sectorial	76
3.2.2	Distribución geográfica de los trabajadores en la industria manufacturera	80
3.2.3	Distribución según el tamaño de los establecimientos	81
3.3	La estructura ocupacional en el comercio y los servicios	85
4	Desde la “relación de fuerzas sociales” a la acción y organización sindical durante el período de industrialización por sustitución de importaciones	86

**Capítulo 3: Institucionalización sindical y relación de fuerzas políticas: la intervención del Estado en el proceso de conformación de la estructura sindical (1945 – 1975)** **89**

1	Introducción	89
2	La Revolución de Junio y los orígenes de la estructura sindical	92
3	El proceso de institucionalización y la ocupación inicial del “mapa sindical” (1945 – 1955)	96
3.1	La “ley de asociaciones sindicales” y la “personería gremial”: derechos exclusivos y mecanismos de control	96
3.2	La conformación del mapa sindical a partir de 1945	102
3.3	Los orígenes del sistema de las obras sociales sindicales	107
4	La consolidación de la estructura sindical durante la segunda fase de la industrialización sustitutiva de importaciones (1955 – 1975)	108
4.1	La regulación de la estructura sindical (1955 – 1966): entre la resistencia y la integración	110
4.2	La regulación de la estructura sindical entre 1966 y 1976: resurgimiento sindical y nueva experiencia de gobierno peronista	124
4.3	El mapa sindical a partir de 1958: expansión geográfica y centralización de la representación sindical	131
4.4	La institucionalización del seguro social bajo la órbita de las organizaciones sindicales	134
5	Estructura sindical y organización en los lugares de trabajo	137

<b>Capítulo 4: La acción sindical y la regulación de las relaciones laborales: dinámica y contenidos de la negociación colectiva (1945 – 1975)</b>	<b>147</b>
1    Introducción	147
2    El establecimiento de un sistema de negociación colectiva centralizada por rama de actividad	148
2.1  Intervención estatal y regulación de la negociación colectiva (1943 – 1955)	149
2.1.1  Dinámica y contenidos de la negociación colectiva durante el primer gobierno peronista	152
2.1.2  Crisis económica y negociación colectiva durante el segundo gobierno peronista: la ley 14.250 y los inicios del debate en torno a la “productividad”	158
2.2    La negociación colectiva durante la segunda etapa de industrialización por sustitución de importaciones: de Aramburu al “Pacto Social” (1955 – 1976)	167
2.2.1  El primer intento de subordinar la negociación colectiva: de la intervención de Aramburu a la suspensión de Onganía	169
2.2.2  Intento de contención y fracaso estatal: desde el Cordobazo a la ronda de negociación de 1975	175
3    Negociación colectiva e imposición de límites a las condiciones de compra venta y consumo productivo de la fuerza de trabajo	184
3.1    La regulación de las condiciones de compra venta y consumo de las fuerza de trabajo	185
3.1.1  Las condiciones laborales en el período inicial de expansión de la negociación colectiva	186
3.1.2  Negociación colectiva y condiciones laborales en la segunda fase de la ISI: los casos de la industria de la alimentación, metalúrgica y química y petroquímica (1958 – 1975)	189
3.2    La incorporación de la actividad de los delegados y las comisiones internas en los convenios colectivos de trabajo	200
 <b>Segunda parte: El largo retroceso de la acción y la organización sindical (1976 – 2001)</b>	 <b>207</b>
<b>Capítulo 5: Reestructuración capitalista y cambios en la relación de fuerzas sociales: el mercado de trabajo y la estructura ocupacional desde la dictadura militar hasta el fin de la convertibilidad (1976 – 2001)</b>	<b>215</b>
1    Introducción	215

2	La trayectoria del mercado de trabajo en el largo plazo	217
3	La estructura ocupacional en los grandes sectores	222
4	La estructura ocupacional en la industria manufacturera	225
4.1	Comportamiento sectorial	225
4.2	Distribución geográfica de los trabajadores de la industria manufacturera	231
4.3	Distribución según el tamaño de los establecimientos	232
5	La estructura ocupacional en el comercio y los servicios	234
5.1	Comportamiento sectorial	234
5.2	Distribución geográfica	237
5.3	Distribución según el tamaño de los establecimientos	237
5.4	Las privatizaciones y su impacto sobre el mercado de trabajo	239
6	La desarticulación del mercado formal de trabajo y los cambios en la organización sindical de los trabajadores	241
 <b>Capítulo 6: Institucionalización sindical y relación de fuerzas políticas: la estructura sindical en cuestión (1976 – 2001)</b>		<b>245</b>
1	Introducción	245
2	El gobierno militar frente a las organizaciones sindicales	247
2.1	La política sindical en los primeros años de la dictadura militar (1976 – 1979)	249
2.2	Transformaciones internas y reinstitucionalización: nueva ley sindical y derrota electoral	254
2.3	El impacto de la política de la dictadura militar en la estructura sindical	261
2.4	La política del gobierno militar frente a las obras sociales sindicales	264
3	El retorno de la democracia y la reinstitucionalización de las organizaciones sindicales	265
3.1	La transición radical: de la “ley Mucci” a la “nueva” ley de asociaciones profesionales	267
3.2	La desindicalización del partido peronista y los cambios en la relación de fuerzas políticas	275
3.2.1	Derrota electoral y transformaciones internas en el “partido peronista” (1983 – 1989)	276
3.2.2	El gobierno de Menem y la nueva relación entre sindicatos y peronismo	280
3.3	Recuperación y desregulación del sistema de obras sociales sindicales	284

4	Las transformaciones en la estructura sindical y la representación en los lugares de trabajo	287
4.1	El ataque del gobierno militar a la organización sindical en los lugares de trabajo	288
4.2	Debilidad e institucionalización de los órganos de representación en los lugares de trabajo durante la restauración democrática	292

**Capítulo 7: Los cambios en las relaciones de fuerza y la regulación de las condiciones de compra venta y consumo productivo de la fuerza de trabajo: la negociación colectiva en la era de la flexibilización laboral (1976 – 2001)** **301**

1	Introducción	301
2	La reestructuración del sistema de negociación colectiva	303
2.1	La larga suspensión de la negociación colectiva: desde la prohibición dictatorial hasta la normalización democrática (1976 – 1987)	303
2.2	Un breve interregno: la negociación colectiva entre la normalización radical y la hiperinflación (1988 – 1991)	308
2.3	Flexibilidad laboral y descentralización de los convenios colectivos de trabajo (1991 – 2001)	313
2.3.1	El establecimiento de las bases institucionales del cambio en el sistema de negociación colectiva	314
2.3.2	El acuerdo marco de 1994 y la regulación de las relaciones laborales durante la segunda mitad de la década del '90	318
3	El avance de la flexibilización laboral sobre la regulación de las condiciones de compra venta y consumo productivo de la fuerza de trabajo	323
3.1	El contenido general de la flexibilización laboral	324
3.2	La negociación colectiva en las industrias metalúrgica, de la alimentación y química y petroquímica	330

**Capítulo 8: Conclusiones** **341**  
**Referencias bibliográficas** **365**

## Índice de cuadros y gráficos

### Capítulo 2

Cuadro n° 1: Producto bruto interno a costo de factores, 1929 – 1946 (en millones de pesos de 1950)	65
Cuadro n° 2: Nivel de ocupación y salario real en Buenos Aires 1929 - 1942 (1929 = 100)	66
Cuadro n° 3: Evolución del producto bruto, la inflación y el salario real (1943 – 1955)	67
Cuadro n° 4: Evolución del PIB, el valor agregado total y el valor agregado por la industria (1950 – 1975, en millones de pesos, a precios de 1993)	69
Cuadro n° 5: Evolución de la cantidad de puestos de trabajo en la industria y los ocupados totales, en miles (1955 – 1975)	71
Gráfico n° 1: Evolución tendencial del salario real 1950 – 2006 (tendencia Hodrick – Prescott, 1960 = 100)	72
Gráfico n° 2: Participación asalariada en el PBI 1950 – 2006 (%)	72
Cuadro n° 6: Establecimientos y ocupados totales según grandes agrupamientos (totales en censos económicos)	73
Cuadro n° 7: Estructura sectorial del empleo. Argentina, 1947, 1960, 1970 (total de ocupados y porcentaje sobre el total de la PEA)	74
Cuadro n° 8: Distribución sectorial del total de establecimientos	75
Cuadro n° 9: Distribución sectorial del total de ocupados	75
Cuadro n° 10: Tasas de asalarización en la industria manufacturera, y el comercio y los servicios	76
Cuadro n° 11: Establecimientos en la industria manufacturera por ramas de actividad (total)	77
Cuadro n° 12: Establecimientos en la industria manufacturera por ramas de actividad (%)	77
Cuadro n° 13: Ocupados en la industria manufacturera por ramas de actividad (total)	78
Cuadro n° 14: Ocupados industriales por ramas de actividad (%)	79
Cuadro n° 15: Participación sectorial en el total del valor de la producción de la industria manufacturera	79
Cuadro n° 16: Distribución geográfica de los trabajadores en la industria manufacturera (total de asalariados)	81
Cuadro n° 17: Establecimientos en la industria manufacturera según la cantidad de trabajadores ocupados	82
Cuadro n° 18: Trabajadores en la industria manufacturera según el tamaño del establecimiento	83

Cuadro n° 19: Cantidad de establecimientos en el comercio y los servicios	85
Cuadro n° 20: Cantidad de ocupados en el comercio y los servicios	85
Cuadro n° 21: Distribución geográfica de los ocupados en el comercio y los servicios	86

### **Capítulo 3**

Cuadro n° 1: distribución de derechos entre organizaciones con personería gremial y organizaciones con simple inscripción	98
Cuadro n° 2: Principales sindicatos intervenidos por la CGT (1946 – 1950)	101
Cuadro n° 3: Personerías gremiales otorgadas en los períodos 1945 – 1955, 1959 – 1965 y 1966 – 1976 según actividad económica (valores absolutos y proporción sobre el total del período)	104
Cuadro n° 4: Personerías gremiales otorgadas en la industria manufacturera en el período 1945 – 1976, según la extensión geográfica del ámbito de actuación	105
Cuadro n° 5: Orientación de la legislación sobre estructura sindical entre 1955 y 1976	116
Gráfico n° 1: Personerías gremiales otorgadas a organizaciones sindicales 1945 - 2003	131
Cuadro n° 6: Discriminación de los ingresos sindicales provenientes de los trabajadores según fuente y actividad económica (1964)	135

### **Capítulo 4**

Cuadro n° 1: distribución sectorial de las negociaciones colectivas en 1950/1952 según ámbito geográfico de cobertura	154
Cuadro n° 2: Sistema de negociación colectiva según la ley 14.250 (principales aspectos)	161
Cuadro n° 3: distribución sectorial de negociaciones colectivas en 1954 según ámbito geográfico de cobertura	161
Cuadro n° 4: Establecimientos y ocupados en la industria metalmecánica 1935 – 1954	166
Cuadro n° 5: Trayectoria de la vigencia de la negociación colectiva (1945 – 1975)	171
Cuadro n° 6: Legislación sobre negociación colectiva durante el gobierno de la Revolución Argentina (1966 – 1973)	177

### **Capítulo 5**

Gráfico n° 1: Evolución del PIB y el salario real entre 1974 y 2001 (1974 = 100)	218
--	-----

Cuadro n° 1: Evolución del PIB, el valor agregado total y el valor agregado por la industria (1976 – 2001, en millones de pesos, a precios de 1993)	219
Gráfico n° 2: Evolución de la tasa de desocupación y subocupación (1974 - 2001)	221
Cuadro n° 2: Establecimientos y ocupados totales según grandes agrupamientos (totales en censos económicos)	223
Cuadro n° 3: Cantidad de ocupados totales en la intermediación financiera, la actividad rural, la construcción y el transporte ferroviario	223
Cuadro n° 4: Distribución sectorial del total de establecimientos	224
Cuadro n° 5: Distribución sectorial del total de ocupados	225
Cuadro n° 6: Tasas de asalarización en la industria manufacturera, y el comercio y los servicios	225
Cuadro n° 7: Establecimientos de la industria manufacturera por ramas de actividad (total)	226
Cuadro n° 8: Establecimientos de la industria manufacturera por ramas de actividad (%)	226
Cuadro n° 9: Ocupados en la industria manufacturera por ramas de actividad (total)	227
Cuadro n° 10: Ocupados en la industria manufacturera por ramas de actividad (%)	227
Cuadro n° 11: Participación sectorial en el total del valor de la producción de la industria manufacturera	228
Cuadro n° 12: Variación de la cantidad total de ocupados (1946 – 1974 y 1974 – 2004)	230
Cuadro n° 13: Distribución geográfica de los trabajadores industriales (total de asalariados)	231
Cuadro n° 14: Establecimientos en la industria manufacturera según la cantidad de trabajadores ocupados	233
Cuadro n° 15: Trabajadores en la industria manufacturera según el tamaño del establecimiento	233
Cuadro n° 16: Cantidad de establecimientos en el comercio y los servicios	235
Cuadro n° 17: Cantidad de ocupados en el comercio y los servicios	235
Cuadro n° 18: Actividades con mayor ocupación dentro del sector servicios	236
Cuadro n° 19: Distribución geográfica de los ocupados en el comercio y los servicios	237
Cuadro n° 20: Establecimientos del comercio y los servicios según la cantidad de ocupados	238

Cuadro n° 21: Trabajadores del comercio y los servicios según el tamaño del establecimiento	238
Cuadro n° 22: Empresas de servicios públicos seleccionadas. Volumen de empleo total desagregado por sector de actividad, 1989 – 1995 (en miles)	240

## **Capítulo 6**

Cuadro n° 1: medidas legislativas restrictivas de la actividad sindical dictadas entre 1976 y 1977	250
Cuadro n° 2: Situación institucional de las organizaciones sindicales en 1984	267
Cuadro n° 3: Comparación de los regímenes electorales en las asociaciones sindicales durante el gobierno de Alfonsín	270
Cuadro n° 4: Personerías gremiales otorgadas entre 1945 y 2001 según actividad económica	273
Cuadro n° 5: Porcentaje de trabajadores en empresas que no poseen delegados según actividad económica (2004)	298

## **Capítulo 7**

Cuadro n° 1: Convenios homologados entre 1988 y junio de 1991 por ámbito de negociación	309
Cuadro n° 2: Cantidad de negociaciones colectivas homologadas por el Ministerio de Trabajo de la Nación según ámbito de cobertura (1991 – 1999)	317
Cuadro n° 3: porcentaje de negociaciones colectivas no salariales que incluyen cláusulas de flexibilización referidas a jornada laboral y organización del trabajo	329

# **Capítulo 1: Presentación general, marco conceptual y estrategia metodológica**

## **1. Introducción**

El proceso de movilización popular del 19 y 20 de diciembre de 2001 constituyó el símbolo de un fin de ciclo, tanto en términos económicos como políticos.

Durante dichas jornadas las protestas que a lo largo de los años anteriores se habían extendido por todo el país se instalaron definitivamente en la Ciudad de Buenos Aires, con la Plaza de Mayo y la Plaza del Congreso como sus principales epicentros.

Por entonces, la impugnación al orden económico y al gobierno político del Estado fue explicada como una reacción de numerosos sectores sociales, entre los que ocupaban un lugar principal los desocupados, que habían sido caracterizados como “piqueteros” a partir de la utilización del corte de ruta (“piquete”) como forma de protesta, la clase media, afectada por la confiscación de los ahorros bancarios, y en términos generales los denominados “nuevos movimientos sociales”, dentro de los que se encontraban organizaciones campesinas, indígenas, ambientalistas, de derechos humanos, de mujeres, etc. Según esta caracterización, dentro de estos sectores la clase obrera organizada sindicalmente ocupaba un lugar secundario.

Por otra parte, la pérdida de legitimación del sistema político en su conjunto, simbolizada en el “qué se vayan todos”, también habría alcanzado al conjunto de los dirigentes sindicales, quienes aparecían asociados a lo “viejo” que definitivamente parecía estar siendo dejado de lado.

En los meses que siguieron a diciembre de 2001 los “nuevos” actores sociales continuaron ocupando un lugar central en la agenda política y

social, a partir de experiencias como las llamadas “asambleas populares” y las “fábricas recuperadas” por los trabajadores luego de su virtual abandono por los anteriores propietarios.

En dicho marco, parecía estar consolidándose una nueva dinámica de conflicto y organización social y política, que se asociaba a las transformaciones iniciadas en nuestro país a partir del golpe de estado de 1976, y profundizadas durante la década de los '90. Esta nueva dinámica también se verificaba en una modificación de los temas de investigación en ciencias sociales, que centraban su atención en el análisis de estas experiencias que, según se sostenía, importaban un abrupto corte con respecto a la tradición organizativa de los trabajadores argentinos, en torno a las organizaciones sindicales.

Como consecuencia de ello, los sindicatos continuaban ocupando un lugar secundario en este relato. Si la clase obrera, y el conflicto capital – trabajo, habían perdido su centralidad como categorías analíticas para dar cuenta de los fenómenos que se observaban en la organización política, económica y social de nuestro país, era lógico esperar que el estudio de los sindicatos, tanto en sus formas de organización como en sus estrategias de acción, perdiera interés en el ámbito de las ciencias sociales.

Sin embargo, pocos años más tarde el sistema político comenzó a relegitimarse a través de una nueva experiencia de gobierno del peronismo. A su vez, como parte de este proceso la clase obrera, y con ella las organizaciones sindicales y la propia lucha de clases habrían “reaparecido”, tras una fugaz ausencia, ya sea como categorías analíticas o como dimensiones a considerar en cualquier descripción de la dinámica política, económica y social que atraviesa la Argentina en los últimos años. En particular se ha planteado, desde perspectivas disímiles y no siempre coincidentes, que estaríamos frente a una revitalización sindical, que se habría originado en un cambio de la orientación política del gobierno nacional a partir del año 2003, o en forma más específica, en modificaciones

en el tipo de “intercambio político” entre las organizaciones sindicales y las autoridades gubernamentales.

La reaparición de estos problemas ha contribuido a poner en debate nuevos interrogantes. ¿Cuáles son las razones que explicarían esta “revitalización” de las organizaciones sindicales? ¿Qué formas, nuevas y viejas, estarían utilizando los trabajadores en sus luchas? ¿Qué continuidades y rupturas pueden establecerse con relación a la dinámica de acción y organización de los sindicatos durante las décadas previas? ¿Qué razones se encuentran por detrás de los cambios en la relación entre el Estado y las organizaciones sindicales en las últimas décadas?

Muchos de estos interrogantes están siendo abordados por numerosos investigadores en la actualidad. Para ello, han sido desempolvados algunos trabajos clásicos sobre la organización sindical en nuestro país, y en particular sobre el vínculo que se establece entre sindicalismo y peronismo. Entre ellos se encuentran los aportes que hace varias décadas realizaron autores como Murmis y Portantiero, Torre o James. También hemos recuperado algunas investigaciones realizadas ya hace más de 30 años, que no casualmente recién fueron publicadas en su totalidad en los últimos años, como el excelente trabajo de Louise Doyon sobre la organización sindical durante los primeros gobiernos peronistas. Finalmente, contamos con nuevos aportes que reconstruyen y vuelven a poner en cuestión algunas de aquellas interpretaciones históricas, entre los que se encuentra el trabajo de Schneider sobre trabajadores y peronismo entre los años '50 y los años '70.

Aún así, el análisis del actual resurgimiento de las organizaciones sindicales se enfrenta a una serie de obstáculos, derivado, por un lado, de la existencia de pocos trabajos que comprendan el largo plazo, incluyendo tanto el período de auge de la acción sindical en nuestro país, entre mediados de los '40 y mediados de los '70, como la etapa de su declive, desde entonces hasta, al menos, el año 2001. En efecto, la gran parte de los trabajos que han considerado este tema se han circunscripto al primer período, mientras que

las investigaciones que abordaron la segunda etapa en su conjunto son mucho menos numerosas.

Por otra parte, existe un pronunciado sesgo hacia el análisis de los vínculos institucionales existentes entre los sindicatos y el Estado, mientras que no se ha prestado suficiente atención al estado de las relaciones de fuerza, y en particular a la incidencia de los cambios en la estructura económica sobre dichos vínculos, que en muchos casos aparecen como un mero contexto en el cual se enmarca la actividad de los trabajadores organizados sindicalmente. Asimismo, al prevalecer los estudios centrados en el corto plazo, en dichos trabajos las características de la estructura económica aparecen en forma estática, sin poder distinguir los rasgos que responden a tendencias de largo plazo, o a razones coyunturales.

El objetivo de este trabajo apunta a dar cuenta de estos dos problemas, incorporando para ello una perspectiva de largo plazo en el análisis de las relaciones entre el Estado y las organizaciones sindicales, y considerando la incidencia de los cambios en las relaciones de fuerza, en particular aquellos derivados de las transformaciones en la estructura económica, sobre dos dimensiones centrales para las formas de organización y acción sindical: por un lado, las características de la estructura sindical, y en particular del sistema de sindicato único por rama de actividad; por el otro, la dinámica y contenidos del sistema de negociación colectiva.

El recorte temporal de esta investigación está delimitado al período 1945 – 2001, partiendo del proceso de institucionalización generalizada de las organizaciones sindicales a mediados de los años '40, y culminando con la crisis final del régimen de convertibilidad que, como señalamos anteriormente, constituye el antecedente directo de las actuales discusiones en torno a la “revitalización sindical”.

La extensión del período abordado en este trabajo plantea una primera dificultad, por cuanto obstaculiza la posibilidad de adentrarnos con mayor nivel de detalle en aspectos que poseen gran importancia en una

reconstrucción histórica de la relación Estado - sindicatos en nuestro país. Dentro de ellos se encuentran, por un lado, las transformaciones en los procesos productivos, y en las propias estrategias de disciplinamiento empresarial, que por cierto constituyen un eje que requerirá ser abordado en futuras investigaciones. De esta manera, cuestiones centrales para el análisis de la organización sindical en las últimas décadas, tales como la tercerización y la deslocalización de parte de los procesos productivos, tan sólo serán referidos tangencialmente. Asimismo, la propia extensión del trabajo dificulta adentrarse en experiencias puntuales de organización y acción sindical, cuya consideración podría reforzar, o en algunos casos matizar, algunas de las observaciones más generales que se realizarán en este estudio.

Por otra parte, es necesario destacar que a lo largo de esta investigación sólo se abordará una dimensión de la relación Estado – sindicatos, circunscripta a los mecanismos de regulación de la estructura sindical y de la negociación colectiva, y a las políticas sindicales impulsadas por los gobiernos del período referidas a estas dos cuestiones. Por ende, aspectos sumamente relevantes, como por ejemplo la política represiva del Estado contra las organizaciones sindicales, y en particular contra el ejercicio de la huelga, no han sido examinados en forma exhaustiva en este trabajo, sin perjuicio de que en algunas ocasiones fueron identificadas algunas de sus manifestaciones, con el fin de complementar el análisis en materia de estructura sindical y de negociación colectiva.

No obstante, la consideración de un período de esta magnitud, aún a pesar de los obstáculos referidos anteriormente, permite apreciar la existencia de grandes tendencias, y en el caso específico de esta investigación, establecer vínculos entre los cambios en las relaciones de fuerza y la relación entre el Estado y las organizaciones sindicales, y como ellos se plasmaron en las características de la estructura sindical y la negociación colectiva.

La hipótesis que guía esta investigación plantea que las características de los mecanismos de regulación de la estructura sindical y la negociación

colectiva están fuertemente condicionadas por el estado de las relaciones de fuerza, donde se condensan los determinantes provenientes de la estructura económica y los aspectos políticos del vínculo Estado – sindicatos.

En este sentido, es posible distinguir dos grandes etapas de la relación Estado – sindicatos entre 1945 y 2001. En la primera de ellas, que se prolongó hasta mediados de los años '70, la estructura económica estableció condiciones crecientemente favorables para la acción sindical, que fueron potenciadas por las características que presentaba la estructura sindical (sindicatos verticales y centralizados, pero con una fuerte implantación local), y por la capacidad de las organizaciones sindicales de canalizar la representación política de los trabajadores. Como consecuencia de ello, los sindicatos no sólo pudieron cristalizar crecientes conquistas institucionales (el reconocimiento estatal del sistema de sindicato único por rama de actividad, la negociación colectiva centralizada y la administración del sistema de obras sociales), sino que también impusieron fuertes límites a los empleadores en la regulación de las condiciones de compra venta y consumo productivo de la fuerza de trabajo.

Por el contrario, a partir de mediados de los '70 este proceso experimentó una reversión parcial. En esta segunda etapa, los sindicatos habrían logrado mantener sus históricas reivindicaciones institucionales, pero ello no impidió el creciente avance de los empleadores tendiente a remover aquellos límites que dificultaban una mayor intensificación en la utilización de la fuerza de trabajo.

Este retroceso se explicaría por los cambios en la estructura económica, y la derrota de la clase obrera a mediados de los años '70, que establecieron condiciones crecientemente adversas para la acción colectiva de los trabajadores, mientras que la persistencia de aquellas conquistas institucionales se vincularía con la dinámica de la relación de fuerzas políticas entre el Estado y los sindicatos, y en particular con los cambios en el vínculo entre estos y el peronismo desarrollados desde comienzos de los años '80.

A los fines de realizar este análisis, en este capítulo inicial se desarrollarán los ejes teóricos sobre los cuales se sustenta la investigación, y posteriormente se sistematizarán las principales líneas interpretativas que, desde las ciencias sociales, han analizado la relación Estado – sindicatos en nuestro país, y las formas de acción y organización colectiva de los trabajadores en particular.

Posteriormente, el contenido de la investigación se divide en dos partes, donde la primera se desarrolla entre los primeros gobiernos peronistas y el golpe de estado de 1976, y la segunda avanza hasta la caída del régimen de convertibilidad en el año 2001.

Cada una de estas partes posee una estructura interna similar conformada, en primer lugar, por una caracterización del patrón de crecimiento económico de la etapa, y la relación de fuerzas sociales resultante. En un segundo momento, se analiza la conformación histórica de la estructura sindical en nuestro país a partir del papel que cumplió el reconocimiento estatal del sistema de sindicato único por rama de actividad. Finalmente, cada etapa concluye con una descripción de las principales características del sistema de negociación colectiva, tanto a partir de la regulación estatal, como de su estructura y principales contenidos.

Finalmente, en el último capítulo se presentará una integración de los hallazgos presentados en cada una de estas dos partes.

## **2. Estado, sindicatos y relaciones de fuerza**

La caracterización del vínculo entre el Estado y las organizaciones sindicales requiere tener presente su inserción dentro de las relaciones sociales que se desarrollan bajo el modo de producción capitalista.

En este modo de producción los trabajadores y los capitalistas se encuentran en posiciones antagónicas. Mientras que los trabajadores, despojados de sus

condiciones materiales de existencia, se encuentran forzados a vender su fuerza de trabajo, los capitalistas pugnan por apropiarse de proporciones crecientes de trabajo excedente como parte de la propia dinámica de acumulación y de la competencia a la que están expuestos frente a otros capitalistas.

Es en este marco que tanto el Estado como las organizaciones sindicales, por cierto que en niveles notoriamente diferenciados, imponen límites a las pretensiones del capital en relación a las condiciones de compra venta y consumo de la fuerza de trabajo. En efecto, mientras los capitalistas individuales procuran crear condiciones que reduzcan los costos laborales, el Estado, en tanto garante de la relación social capitalista, interviene para evitar que la presión del capital sobre el trabajo se traduzca en una situación social y políticamente insostenible. Por su parte, los sindicatos surgen como consecuencia de la asociación de los trabajadores con la finalidad de acabar con la competencia entre sí a fin de hacer frente a la presión del capital y mejorar su situación.

A las resultas de este proceso el sistema institucional y político está conformado por un entramado de prescripciones normativas y de espacios de mediación, que constituyen una expresión de la lucha de clases en una sociedad dada, que a su vez es expresión de la correlación de fuerzas en un determinado momento (Marín, 1982).

Desde esta perspectiva, el abordaje teórico utilizado para el desarrollo de esta investigación requiere retomar las discusiones en torno a cuatro ejes: a) La existencia de relaciones de fuerza que operan en la historia en un determinado período, y sus diversos grados o momentos; b) La caracterización del Estado como un espacio de condensación de estas relaciones de fuerza; c) La consideración de los sindicatos como herramientas de limitación de la competencia y su vinculación con la defensa de los intereses económico – corporativos de los trabajadores; y d) El análisis de los mecanismos de regulación como una cristalización de un determinado Estado y de las relaciones de fuerza que en él se condensan.

## **2.1 Acerca de la caracterización y los alcances de las “relaciones de fuerza”**

La referencia genérica a las “relaciones de fuerza” constituye una expresión recurrente al momento de analizar tanto conflictos puntuales como procesos históricos más prolongados.

Sin embargo, dicha referencia genérica, planteada en forma abstracta, no hace más que repetir el hecho que debe explicar, presentándolo una vez como hecho y otra como ley abstracta y como explicación (Gramsci, 1999).

A los fines de sortear dicho obstáculo, Gramsci distingue, en el análisis de estas relaciones de fuerza, tres “momentos o grados”: a) una relación de fuerzas sociales; b) una relación de fuerzas políticas; y c) una relación de fuerzas militares.

Esta distinción posibilita distinguir entre los movimientos orgánicos, conformados por aspectos que presentan un mayor nivel de permanencia, y los movimientos de coyuntura, que se presentan como “ocasionales, inmediatos, casi accidentales” (Gramsci, 1999)<sup>1</sup>, y resulta fundamental en los abordajes de largo plazo, por cuanto el estudio de los fenómenos orgánicos requerirá considerar a dichas agrupaciones sociales, y a las relaciones de fuerza existentes en el período en cuestión.

El primer momento (“relación de fuerzas sociales”) consiste en una “relación objetiva”, independiente de la voluntad de los hombres, que por ello mismo resulta mensurable. En este sentido, se trata de establecer el grado de desarrollo de las fuerzas materiales de producción y los distintos

---

<sup>1</sup> Un análisis que se centrara en los movimientos de coyuntura otorgaría un lugar primordial a la actuación de dirigentes puntuales, y a episodios coyunturales, de mayor o menor relevancia. En palabras de Gramsci (1999), daría lugar “a una crítica política menuda, cotidiana, que afecta a los pequeños grupos dirigentes y a las personalidades inmediatamente responsables del poder”. Por el contrario, al priorizar los fenómenos orgánicos será necesario poner el acento en la trayectoria del proceso en el largo plazo, visualizando no tanto el papel de las personas en cada contexto particular, sino el de los grupos sociales y las relaciones de fuerza que se establecen entre ellos (nuevamente, según Gramsci, estamos aquí frente a una “crítica histórico – social, que afecta a las grandes agrupaciones, más allá de las personas inmediatamente responsables y más allá del personal dirigente”).

agrupamientos sociales ubicados en torno a ellas (la cantidad de empresas y empleados, de ciudades y de población, etc), para luego estudiar “si en la sociedad existen las condiciones suficientes y necesarias para su transformación” (Gramsci, 1999).

Esta cuestión se vincula con la distinción entre los elementos permanentes de una determinada estructura y sus elementos ocasionales. Dentro de estos últimos Gramsci incorpora a las acciones desarrolladas por las fuerzas sociales que aspiran a conservar la estructura existente, aún cuando se hayan desarrollado dentro de ella contradicciones insuperables, que forman parte de sus elementos permanentes. De esta manera, el estudio de la “relación de fuerzas sociales” permite realizar una primera aproximación para distinguir entre aquellos elementos ocasionales y los permanentes.

El concepto de “relación de fuerzas sociales” también puede vincularse a aquellas condiciones objetivas que, refieren a los aspectos que favorecen o dificultan el desarrollo de las luchas sindicales. Esta relación es efectuada por Hyman (1981), quien señala que en algunas situaciones los obstáculos a la organización sindical son particularmente severos. En particular, afirma que “tiende a ser especialmente difícil la organización en centros de trabajo pequeños o aislados” o en “industrias con mano de obra eventual”. Como consecuencia de ello, destaca que en determinados sectores tradicionales (minería, ferrocarriles, puertos, industria automotriz) se han logrado niveles de sindicalización cercanos al 100%, mientras que en algunos sectores de servicios la organización sindical tiende a ser extremadamente débil.

En este sentido, tal como sostiene Iñigo Carrera (2004), se trata de un conjunto de relaciones sociales ajenas a la voluntad, estrechamente ligadas a la estructura económica, que constituyen una “disposición de fuerzas objetiva”, en la que se asienta la vida política de la sociedad.

De esta manera, por “relación de fuerzas sociales” nos referiremos a elementos objetivos “que pueden ser medidos por las ciencias exactas o matemáticas”, y que han generado, y a la vez son producto de, las

contradicciones entre los distintos agrupamientos sociales, a partir de la función y la posición que cada uno de ellos ocupa en la producción (Gramsci, 1999)<sup>2</sup>.

Finalmente, la existencia de un conjunto de elementos objetivos que hacen al estado de la “relación de fuerzas” también puede hallarse en Von Clausewitz (1983), quien señala que el poder de los adversarios en un conflicto “se manifiesta como producto de dos factores inseparables: *la magnitud de los medios a su disposición y la fuerza de su voluntad*”. En cuanto a dichos medios, destaca que es posible calcular su magnitud “ya que ésta se basa en números (aunque no del todo), pero la fuerza de la voluntad sólo puede ser medida, en forma aproximada y en menor escala, por la fuerza del motivo que la impulsa”.

El segundo momento del análisis efectuado por Gramsci se refiere a la “relación de fuerzas políticas”, y dentro de él es necesario distinguir tres nuevos “momentos”, en virtud de los distintos grados de conciencia política:

- Una fase económico – corporativa, donde los sujetos poseen una solidaridad profesional (sienten que deben ser solidarios con otros miembros de su corporación), pero no llegan a conformar un agrupamiento social;
- Una fase económico – política, donde la conciencia de la solidaridad de intereses se extiende a la totalidad de los miembros del agrupamiento social, pero no trasciende el campo económico. En esta segunda fase, a diferencia de la anterior, se plantea la cuestión

---

<sup>2</sup> En este punto, cabe destacar que la referencia a la “relación de fuerzas sociales” debe distinguirse de la utilización que Von Clausewitz y Lenin hicieron del concepto “fuerzas sociales”, ya que para el primero este resultaba equivalente a “fuerzas armadas”, mientras que para el segundo la idea de “fuerzas sociales” expresaba distintos momentos y formas de alianzas de clases e intereses de clases cuyo enfrentamiento realizaba la lucha de clases (Marín, 1982). En este sentido, Marín señala que “la noción de fuerza social (...) es una referencia a una relación de fuerza material. Es decir, esa fuerza material se constituye a partir de un proceso social; en definitiva, hablar de fuerza social es referirse a qué relaciones sociales tienen como consecuencia la existencia de una fuerza material”. Como veremos a continuación, en el desarrollo de Gramsci será necesario distinguir entre los aspectos objetivos, que entran dentro de la “relación de fuerzas sociales” y los subjetivos, enmarcados en la “relación de fuerzas políticas”.

del Estado, en tanto se reivindica el derecho a participar, en condiciones de igualdad, en la administración y la legislación;

- Una fase política, donde los miembros del agrupamiento social alcanzan “la conciencia de que los intereses propios ‘corporativos’ (...) deben pasar a ser los intereses de otros agrupamientos subordinados”. En esta fase se produce la hegemonía de un agrupamiento social fundamental sobre los agrupamientos subordinados, determinando no solo la unidad económica y política de un determinado espacio, sino también la unidad intelectual y moral, ya no circunscripta a un plano corporativo, sino universal. Las ideologías germinadas anteriormente tienden a convertirse en “partido”, y el “Estado – gobierno” pasa a ser concebido como organismo propio del agrupamiento social que impone su hegemonía sobre los restantes grupos subordinados, creando de esta manera el terreno más favorable a su máxima expansión.

La consideración de la “relación de fuerzas políticas” nos permitirá, de esta manera, incorporar las mediaciones que provienen de los elementos subjetivos, que hacen al “grado de homogeneidad y de autoconciencia alcanzado por los diversos agrupamientos sociales” (Gramsci, 1999).

Sin embargo, cabe distinguir aquí que dicho grado de autoconciencia, en el caso de los trabajadores, puede desarrollarse en tanto “ciudadanos – asalariados” o en tanto “clase obrera”. Si prevalece el aspecto de “asalariados”, los trabajadores tratarán de mejorar su situación en tanto tales, es decir, a través de la obtención de mejores condiciones para la venta de su fuerza de trabajo. Por el contrario, de prevalecer el reconocimiento de la privación de sus condiciones materiales de existencia, los trabajadores se plantearán como meta otra forma de organización social que elimine la situación de explotación (Iñigo Carrera, 2004).

Esta cuestión resultará central para analizar el papel que ocupan las organizaciones sindicales en la “relación de fuerzas políticas”. Al respecto, el sindicato agrupa a los obreros en tanto ciudadanos que tienen derecho a

luchar por sus intereses económicos, y por ello mismo constituye una organización de carácter burgués. Sin embargo, ello no implica que dentro de él puedan existir obreros que se organizan, luchan y combaten, no como ciudadanos, sino como obreros que asumen la totalidad de las relaciones sociales en un momento dado, originando tendencias, orientaciones y agrupaciones en el propio interior del sindicato (Marín, 1982)<sup>3</sup>.

Finalmente, el desarrollo en torno a la “relación de fuerzas políticas” requiere identificar, en sus distintos grados o momentos, las distinciones entre “luchas económicas” y “luchas políticas”. Al respecto, Poulantzas (1969), señala que por “lucha económica” debe entenderse aquella de “resistencia a los capitalistas” y que es llamada “lucha profesional y sindical”, mientras que por “lucha política” debe entenderse aquella que tiene por objetivo específico el poder del Estado, concluyendo que “la distinción de estas luchas es la base de la diferencia de sus formas de organización: sindicatos – partidos”. Sin embargo, ello no debe conducir a una escisión entre los distintos planos, que junto con la lucha teórica se encuentran presentes en todo enfrentamiento social, aunque con no necesariamente con igual “densidad” (Marín, 1982).

El último momento analizado por Gramsci es el de la “relación de fuerzas militares”, donde se encuentran un momento “militar” en sentido estricto, y otro “político – militar”. Esta distinción le permite a Gramsci señalar que el grupo oprimido, que posee un menor desarrollo de su fuerza militar en sentido estricto, necesariamente debe oponer, en un primer momento, una fuerza sólo “político – militar”, conformada por elementos de acción política que tengan reflejos en el debilitamiento de la fuerza militar hegemónica.

Luego de desarrollar los distintos grados o momentos que pueden distinguirse dentro de las “relaciones de fuerzas”, Gramsci analiza el

---

<sup>3</sup> Como veremos posteriormente, esta distinción resulta muy relevante para ser considerada en el análisis de las diferentes tendencias que se desarrollaron en el sindicalismo argentino, principalmente durante los años '60 y '70.

vínculo existente entre ellos, y se interroga acerca de si “los hechos históricos fundamentales son determinados por el malestar o el bienestar económico”.

En particular, Gramsci sostendrá que no puede darse a dicho interrogante una respuesta taxativa, y que dicho malestar o bienestar económico, como causa de rupturas en un equilibrio histórico, sólo es un aspecto parcial de las “relaciones de fuerza” en sus diversos grados. En este sentido, dicho equilibrio puede romperse “tanto porque una situación de bienestar se ve amenazada como porque el malestar se ha vuelto intolerable”.

De esta manera, la existencia de un bienestar o malestar económico se convierte en un elemento perteneciente a las “fluctuaciones ocasionales” de las situaciones “en cuyo terreno la relación social de fuerzas se convierte en relación política de fuerza para culminar en la relación militar decisiva”. De no desarrollarse estos momentos en la relación de fuerzas, Gramsci postula que puede esperarse una victoria de la “vieja sociedad”, que de esta manera obtiene un “período de respiro”, o una destrucción recíproca de las fuerzas en conflicto.

La incorporación del concepto “relaciones de fuerzas”, en los términos planteados por Gramsci, aporta elementos para analizar la trayectoria del sindicalismo en la Argentina en el largo plazo, más allá de las fluctuaciones ocasionales que se presentan en contextos históricos determinados. En términos generales, para dar cuenta de las proyecciones de la actividad de las organizaciones sindicales en la resultante de aquella relación de fuerzas, y por ende en su relación con el Estado; y en términos particulares, para poder explicar su cristalización en leyes referidas tanto a la estructura sindical como a la negociación colectiva.

## **2.2 Una aproximación a la conceptualización del Estado como un espacio de condensación de relaciones de fuerza**

Establecidos los alcances del concepto “relaciones de fuerzas”, resulta necesario adentrarse en las características específicas que asume el Estado en el modo de producción capitalista.

Bajo las reglas de este modo de producción, el Estado suele presentarse como la encarnación del interés general de toda la sociedad, es decir, como la representación de la “voluntad popular del pueblo – nación” que institucionalmente aparece como conjunto de “ciudadanos – individuos” (Poulantzas, 1969),

Poulantzas destaca que esta presentación permite ocultar el carácter de clase del Estado, e impide visualizar su función como factor de cohesión de la unidad de una formación social, y como espacio donde se condensan sus contradicciones internas.

La idea del Estado como espacio de unidad de las clases dominantes ya se encontraba presente en Gramsci, quien sostenía que el Estado puede ser caracterizado como “el lugar donde la clase dominante se unifica y constituye para materializar su dominación no solamente mediante la fuerza, sino por medio de una complejidad de mecanismos que garanticen el consentimiento de las clases subalternas” (Thwaites Rey, 2007a). En este sentido, Gramsci (1999) desarrolla una concepción ampliada del Estado, planteando que ella “es el resultado de las relaciones orgánicas entre Estado o sociedad política y sociedad civil”<sup>4</sup>.

La introducción del papel de la sociedad civil posee una gran importancia para este trabajo, en tanto dentro de ella se encuentran incluidas las organizaciones sindicales, cuya función será analizada tempranamente por Gramsci (1973) al abordar las experiencias consejistas de fines de la década del ‘10.

---

<sup>4</sup> Para un desarrollo sobre la construcción de una concepción ampliada de Estado en Gramsci, ver Thwaites Rey (2007a).

En términos generales, para Gramsci (1999) el grado de desarrollo de la sociedad civil en los países de Europa Occidental constituía un eje central para explicar las distintas trayectorias que la revolución había tenido en las primeras décadas del siglo XX (exitosa en Oriente, fallida en Occidente). Mientras que en Oriente el sistema de dominación se basaba fundamentalmente en la represión y no en el consenso, los países de Europa Occidental ya habían desarrollado, para entonces, un entramado de instancias organizativas de la sociedad civil que establecían un enorme tejido de pautas culturales, ideológicas y políticas que aseguraban la permanencia del orden social burgués como un verdadero sistema de defensa. Como consecuencia de ello, mientras que en Oriente la “toma” del aparato de coerción permitió desarticular más o menos rápidamente el sistema de dominación, en Occidente resultaba necesario considerar la existencia de instancias que, en el seno de la sociedad civil, operaban como resistencia a la modificación de las relaciones sociales vigentes<sup>5</sup>.

El razonamiento de Gramsci permite complejizar el concepto Estado, que a partir de entonces no sólo es “coerción, dictadura y dominación”, sino también consenso y dirección. Aquí juega un papel fundamental la concepción del Estado ampliado, incorporada la sociedad civil, en cuyo seno organizaciones culturales, sociales, políticas y sindicales pueden articular dicho consenso. Desde esta perspectiva, “los medios de coerción se constituyen en la ‘fuerza de reserva’ frente a los momentos excepcionales de crisis”, convirtiéndose aquellas instituciones propias de la sociedad civil en los soportes fundamentales del orden (Thwaites Rey, 2007b). Estado y sociedad civil, en consecuencia, forman parte de un sistema único, donde “el Estado, en sentido restringido, se constituye en la ‘trinchera avanzada’ (...) mientras que la hegemonía, en las sociedades desarrolladas, tiende a asegurarse fundamentalmente en la sociedad civil”.

---

<sup>5</sup> “En Oriente el Estado lo era todo, la sociedad civil era primitiva y gelatinosa; en Occidente, entre Estado y sociedad civil había una justa relación y en el temblor del Estado se discernía de inmediato una robusta estructura de la sociedad civil” (Gramsci, 1999).

Para Gramsci la constitución de estos consensos requiere la existencia de ciertas bases materiales, es decir, que el Estado debe incorporar los intereses y las tendencias de los grupos dominados, para lo cual el grupo dirigente debe ser capaz de realizar sacrificios de orden económico – corporativos. Esta concepción será retomada tiempo después por Poulantzas (1969), quien destaca que “para que el Estado pueda desempeñar su papel de garante de los intereses económicos dominantes, está obligado a hacer concesiones a las clases dominadas”, sin que ello implique que dichas concesiones no puedan ser arrancadas por los sectores populares mediante su lucha. El único límite a estas concesiones pasa a ser que el poder político de las clases dominantes y el aparato de Estado queden intactos<sup>6</sup>.

La consideración de dichas bases materiales, así como también la incorporación, siempre parcial, de los intereses de las clases dominadas, permite identificar la primacía de los momentos de coerción o consenso en contextos históricos determinados. Al respecto, Thwaites Rey (2007a) señala que ellos serán función, por un lado, “de las condiciones de desarrollo de las fuerzas productivas” y “los regímenes de acumulación vigentes en cada sociedad y en cada momento histórico”, y, por el otro, “de la posibilidad y voluntad de las clases dominantes de ‘hacer concesiones’ en el plano económico y político” y de “la capacidad de las clases subalternas para modificar la correlación de fuerzas a su favor”.

La consideración de estas dimensiones resulta particularmente relevante para el análisis de la relación entre el Estado y los sindicatos en la Argentina, por cuanto en la segunda mitad del siglo XX cada una de ellas tuvo una particular trayectoria, con cambios en el desarrollo de las fuerzas productivas y en los regímenes de acumulación por una parte, y con modificaciones en términos de las concesiones efectuadas por las clases dominantes y en la capacidad de acción de las clases dominadas. La primacía de momentos de coerción y momentos de consenso, a lo largo de

---

<sup>6</sup> “El Estado capitalista (...) permite, por su misma estructura, las garantías de intereses económicos de ciertas clases dominadas, contrarios eventualmente a los intereses económicos a corto plazo de las clases dominantes, pero compatibles con sus intereses políticos, con su dominación hegemónica” (Poulantzas, 1969).

la segunda mitad del siglo XX, podrá ser considerada a partir del estado de cada una de estas dimensiones.

Muchos elementos de la caracterización gramsciana del Estado fueron retomados décadas más tarde por Poulantzas (1986), quien sostiene que el Estado “debería ser contemplado como la condensación de una relación de poder entre las clases en conflicto”, rechazando la idea del Estado como una “cosa” o como un “sujeto”<sup>7</sup>. El desarrollo de esta dimensión relacional del Estado le permite, por un lado, señalar la existencia de una separación en el modo de producción capitalista entre lo económico, que detenta el papel predominante, y lo político, que cuenta con cierto grado de autonomía relativa. Por el otro, destacar que si bien esta separación suministra el marco general, su forma concreta dependerá de la coyuntura precisa en que se encuentre la lucha de clases<sup>8</sup>.

La existencia de un grado de autonomía de lo político en el Estado capitalista respecto de la dimensión económica permite, según Poulantzas, que de acuerdo a la relación de fuerzas imperante se apliquen políticas sociales que impliquen transferencias de recursos desde las clases dominantes hacia las clases dominadas<sup>9</sup>. Sin embargo, ello solo permite atacar el poder económico de las clases dominantes, sin llegar a amenazar nunca su poder político.

En este sentido, “el Estado capitalista, con dirección hegemónica de clase, no representa *directamente* los intereses económicos de las clases dominantes, sino sus *intereses políticos*: es el centro del poder político de las clases dominantes al ser el factor de organización de su lucha política”.

---

<sup>7</sup> Poulantzas (1986) agrega que el Estado “no se reduce a la relación de fuerzas”, ya que “presenta una opacidad y resistencia propias”, por lo que “un cambio en la relación de fuerzas entre clases (...) no se traduce de forma directa e inmediata (...) y sólo se cristaliza en el Estado bajo una forma refractada y diferencial según sus aparatos”.

<sup>8</sup> “La autonomía específica del Estado capitalista y de las relaciones de producción en el modo de producción capitalista se refleja, en el campo de la lucha de clases, en una autonomía de la lucha económica y la lucha política de clases” (Poulantzas, 1969).

<sup>9</sup> En este sentido, ver O'Connor (1974), quien denomina a estos mecanismos “gastos sociales” o “gastos de legitimación del Estado”, en el marco de las dos funciones o tareas básicas que debe desarrollar el Estado capitalista, acumulación y legitimación, que por cierto se encuentran interrelacionadas.

Por el contrario respecto de las clases dominadas, la función del Estado capitalista consistirá precisamente en impedir su organización política (Poulantzas, 1969; el destacado en el original).

### **2.3 En torno a las organizaciones sindicales, la estructura sindical y la negociación colectiva**

El surgimiento de las organizaciones sindicales y el establecimiento de los sistemas de relaciones laborales, donde las características de la estructura sindical y de la negociación colectiva de las condiciones de trabajo asumen un papel central, se encuentran estrechamente ligados a las transformaciones productivas desarrolladas en el marco de la expansión del modo de producción capitalista.

Marx (1975) explicaba tempranamente este fenómeno a partir de sostener que “la gran industria concentra en un mismo sitio a una masa de personas que no se conocen entre sí. La competencia divide sus intereses. Pero la defensa del salario, este interés común a todos ellos frente a su patrono, los une en una idea común de resistencia: *la coalición*. Por lo tanto, la coalición persigue siempre una doble finalidad: acabar con la competencia entre los obreros para poder hacer una competencia general a los capitalistas. Si el primer fin de la resistencia se reducía a la defensa del salario, después, a medida que los capitalistas se asocian a su vez movidos por la idea de la represión, y las coaliciones, en un principio aisladas, forman grupos, la defensa por los obreros de sus asociaciones frente al capital, siempre unido, acaba siendo para ellos más necesaria que la defensa del salario”.

El desarrollo de las relaciones crecientemente complejas entre el Estado y los sindicatos fue observado tiempo después por Gramsci, quien planteaba que las organizaciones sindicales integran “una compleja red de instituciones y organismos en el seno de la sociedad civil que (...) organizan el consenso de las clases subalternas para la reproducción del sistema de dominación”. En otras palabras, los sindicatos, al igual que los partidos políticos, “constituyen una base firme de ‘contención’ de los desbordes

populares y contribuyen a garantizar la pervivencia del sistema capitalista” (Thwaites Rey, 2007b).

El razonamiento de Gramsci (1973) surge a partir de constatar que los sindicatos constituyen instituciones del movimiento obrero que “no se han desarrollado de una manera autónoma, sino como resultado de la configuración general de la sociedad humana dominada por las leyes soberanas del capitalismo”, expresando posteriormente que los sindicatos “constituyen el tipo de organización específico del período de historia dominado por el capital”, y resultan necesarios para regular las condiciones de compra y venta de la fuerza de trabajo<sup>10</sup>.

La historicidad del surgimiento del sindicalismo constituye un presupuesto para la utilización del concepto de *estructura sindical*, ya que permite dar cuenta de las características organizativas generales que presenta el movimiento sindical, más allá de las particularidades de cada uno de los sindicatos, en un determinado momento histórico. Al respecto, Hyman (1981) señala que “los principios que subyacen en el modelo de organización del sindicato –los criterios de inclusión y exclusión, las líneas de demarcación y división- son conocidos generalmente bajo la denominación de *estructura* del sindicalismo. De este modo, el concepto de estructura del sindicato tiene un significado algo especial: hace referencia no a las relaciones organizativas internas de los sindicatos individuales, sino al movimiento como un todo”.

Luego de analizar la conformación histórica de la “estructura sindical” en Estados Unidos y en Gran Bretaña, Hyman concluye señalando que resulta inadecuado clasificar la estructura de los sindicatos a partir de la tipología “sindicato de oficio – industrial – general”. Por el contrario, destaca que “la estructura de los sindicatos no es un fenómeno fijo, sino un proceso, el

---

<sup>10</sup> En el mismo sentido, Marín (1982) afirma que “la organización de los sindicatos obreros tiene un carácter inequívoco burgués”, más allá de que dentro de ellos puedan existir orientaciones de carácter clasista.

resultado histórico de estrategias interdependientes, pero no resueltamente integradas de una diversidad de grupos fragmentarios de trabajadores”<sup>11</sup>.

Por otra parte, el surgimiento de las organizaciones sindicales “en” el capital se encuentra en la base de aquellos señalamientos referidos a las tendencias de los sindicatos a integrarse al sistema. En particular, Hyman (1978) destaca la posición de Wright Mills, quien afirmaba que como consecuencia del estrechamiento de vínculos entre las burocracias sindicales y las instituciones de control del capitalismo surgía una cooperación “negocios – trabajo” dentro de los lugares de trabajo, y que de esa manera “el sindicato asume gran parte del trabajo de la compañía con el personal y se convierte en el agente disciplinador de la base”.

Esta tesis, que sostenía la existencia de una madurez sindical, hacía hincapié en que, en el largo plazo, las organizaciones sindicales deben convertir su reivindicaciones temporales en organización permanente, y que en la mayoría de los sindicatos ello se ha traducido en una mayor participación sindical en la regulación de las condiciones de trabajo y, como contracara de ello, en “la búsqueda del reconocimiento del sindicato por el patrono, cuyo reverso es el reconocimiento del patrono por el sindicato” (Hyman, 1978).

Según esta perspectiva, el punto cúlmine de este proceso de institucionalización del conflicto laboral se encuentra en la práctica institucional de la negociación colectiva, que permite llevar el conflicto hacia una resolución satisfactoria. En otras palabras, señala Hyman (1981) que “la función de la negociación colectiva es aliviar o suprimir los síntomas más que curar la enfermedad subyacente”, y afirma que “en muchas industrias (más específicamente, en las dominadas por el sindicalismo) la negociación colectiva fue iniciada no por los sindicatos, sino por los empresarios” con el propósito explícito de establecer límites a las normas y prácticas impuestas unilateralmente por los sindicalistas.

---

<sup>11</sup> Para un análisis de la vinculación entre los procesos históricos y la consolidación de distintos tipos de estructura sindical en Alemania, Francia e Italia, y una crítica a las teorías que, sobre la base de un determinismo tecnológico, postulan una convergencia hacia un modelo sindical universal, ver Rehfeldt (2000).

Como consecuencia de ello, Hyman destaca que la política de los empleadores generalmente ha resultado un factor clave para el desarrollo de la “estructura de la negociación colectiva”, que está conformada por los sujetos de la negociación, los contenidos negociados y el nivel de los acuerdos.

En particular, la negociación colectiva permite reforzar la conciencia de los trabajadores en tanto “ciudadanos – asalariados”, ya que, en un plano de igualdad formal, participan en el establecimiento de pautas referidas a dos momentos fundamentales en el modo de producción capitalista: el momento de compra venta y el momento de consumo productivo de la fuerza de trabajo.

En efecto, la fuerza de trabajo constituye la única mercancía cuyo valor de uso es, a la vez, fuente de valor, por lo que su consumo efectivo deviene en creación de valor. Sin embargo, el poseedor de dinero necesita que dicha fuerza de trabajo aparezca como mercancía en el mercado, y para ello su propietario debe poder disponer libremente de ella, y al mismo tiempo debe estar obligado a ofrecerla en el mercado (Marx, 2002).

La negociación colectiva de las condiciones de compra y venta de la fuerza de trabajo requiere, por ende, que los trabajadores ya hayan sido liberados en el doble sentido al que hace referencia Marx: en tanto propietarios de una mercancía de la que pueden disponer libremente, y en tanto carentes de otros medios que le permitan poner en actividad su fuerza de trabajo. En tal sentido, la negociación colectiva permitirá establecer un conjunto de regulaciones para la esfera de la circulación de mercancías, que son “aceptadas” en tanto tales por oferentes y demandantes de fuerza de trabajo.

Ahora bien, la adquisición de fuerza de trabajo por parte de los poseedores de dinero no implica apropiación alguna de trabajo excedente. Es necesario que dicha mercancía sea consumida ya que, como señalamos, dicho

consumo constituye una fuente de valor y, como todo consumo de mercancías, se realiza fuera de la esfera de la circulación.

En este sentido, “la transformación del dinero en capital ocurre *en* la esfera de la circulación y *no* ocurre en ella. Se opera *por intermedio* de la circulación, porque se halla condicionada por la *compra de la fuerza de trabajo* en el mercado. Y no ocurre en la circulación, porque ésta se limita a iniciar el *proceso de valorización*, el cual tiene lugar en la *esfera de la producción*” (Marx, 2002; el resaltado en el original). En esta última, el capitalista intentará extraer la mayor cantidad de valor de uso del consumo de la fuerza de trabajo, mientras que el trabajador, por el contrario, intentará que dicha fuerza se desgaste el mínimo posible.

Nuevamente, la negociación colectiva permitirá aportar pautas “consensuadas” para regular este proceso de consumo productivo de la fuerza de trabajo, que se plasmarán en normas referidas, entre otros aspectos, a la extensión de la jornada y a las formas de organización del trabajo.

La creciente profesionalización de los sindicatos, proceso en el cual la negociación colectiva ocupa un lugar central, fue observada por Gramsci (1973), quien describió el proceso de conversión de las organizaciones sindicales en aparatos que obedecen a leyes propias, inherentes a su estructura y extrañas a la masa. La dinámica de la contratación colectiva respondía a esta misma tendencia, por cuanto el sindicalismo desarrolla la capacidad de establecer pactos y contraer compromisos con el empresario, obligándolo a aceptar una legalidad con el obrero, basada en su confianza sobre la capacidad del sindicato para obtener de las masas obreras el respeto a las obligaciones contraídas.

Este aspecto se vincula con la distinción que Hyman (1981) realiza entre el “poder para” y el “poder sobre” de las organizaciones sindicales. Este autor parte de sostener que el sindicato es, en primer lugar, un instrumento y un medio de poder, y que su propósito fundamental es permitir que los

trabajadores ejerzan, colectivamente, el control sobre sus condiciones de empleo, el cual no puede ser realizado en tanto que individuos aislados. La movilización colectiva “disciplinada” de los afiliados constituye una condición necesaria para poder ejercer dicho control. Sin embargo, la contracara de esta condición es la aceptación, por parte de los miembros del sindicato, de subordinar, cuando sea necesario, sus deseos o intereses inmediatos a normas comunes y decisiones colectivas. Concluye Hyman afirmando que “únicamente a través del poder *sobre* sus miembros, del que está investido el sindicato, puede éste ejercer poder *para* ellos”.

Sin embargo, de lo expuesto no debe desprenderse, como lo hacen las teorías contemporáneas de la madurez y la incorporación, que la aceptación de los sindicatos por partes de los patrones y el Estado conduzca, inevitablemente, a institucionalizar el conflicto industrial, volviéndolo “más o menos antiséptico”<sup>12</sup>.

En primer lugar, ya Gramsci (1973) destacaba la importancia del sindicalismo por su contribución a la cohesión y confianza en sí misma de la clase obrera, destacando que la legalidad industrial conquistada había mejorado las condiciones de vida material de la clase obrera, pero que no se trataba más que de un compromiso que debía ser soportado en tanto y en cuanto las relaciones de fuerza fuesen desfavorables a la clase obrera. En tal sentido, afirma que “si los funcionarios de la organización sindical consideran la legalidad industrial como un compromiso necesario pero no permanente (...) entonces el sindicato es verdaderamente un instrumento revolucionario, entonces la disciplina sindical, por cuanto ha adoptado la decisión de hacer respetar por los obreros la legalidad industrial, es disciplina revolucionaria”.

Por otra parte, al observar la experiencia consejista a fines de la década del '10, Gramsci identificó la existencia de potencias que se derivan de las

---

<sup>12</sup> Al respecto, Hyman (1978) señala que dichas teorías le atribuyen al sindicalismo de base un papel pasivo, “descartando la posibilidad de una ulterior iniciativa de la clase obrera para desafiar este nuevo equilibrio”.

tensiones existentes entre los distintos niveles de la organización sindical. En particular, señaló la existencia de una tensión permanente entre los consejos de fábrica y los sindicatos, ya que mientras estos últimos son elementos de la legalidad industrial (son capaces de establecer pactos y promover su acatamiento por parte de los obreros), aquellos son la negación de dicha legalidad. De esta manera, mientras “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 de clase se desencadene nunca”. A pesar de ello, señala que ambas formas resultan necesarias, puesto que el sindicato permite crear las condiciones para que la salida de la legalidad sobrevenga en el momento más oportuno, mientras que los consejos resultarán los órganos que permitirán sustituir al capitalista en todas sus funciones de dirección y administración<sup>13</sup>.

En este punto, Hyman (1978) retoma los aportes de Gramsci referidos a los consejos de fábrica, por cuanto permiten relativizar las tesis que postulan una total integración de las organizaciones sindicales al orden capitalista, principalmente a partir de considerar el potencial revolucionario del poder y el control que ejercen las instancias de organización en los lugares de trabajo. De esta manera, Hyman refiere al desarrollo de una línea teórica que, haciendo hincapié en el control obrero a partir de los “comités de representantes departamentales” de Inglaterra, plantearon la necesidad de “realizar incursiones dentro del capitalismo como base para una eventual transición al socialismo”.

En este sentido, los sindicatos parecen ser ambas cosas a la vez, tanto “componente del” como “oposición al” capitalismo. Mientras que su lucha económica permite resistir a una determinada distribución desigual del ingreso, ratifican con su existencia el principio de dicha distribución desigual.

---

<sup>13</sup> La derrota posterior de la experiencia de los Consejos en Italia, y la instauración del fascismo, llevó a Gramsci a señalar que “la clase obrera no puede triunfar en su lucha por la destrucción del Estado burgués si la restringe al territorio de la fábrica, ya que el ‘territorio nacional’ de la clase obrera es el territorio social y político de la nación. Ligado a ello aparece el imperativo de dar una organización nacional al proletariado” (Thwaites Rey, 2007a).

La identificación de la contradicción presente en las organizaciones sindicales, en tanto órganos necesarios para el capital pero opuestos a él, también se encuentra presente en los desarrollos de autores que sostienen perspectivas teóricas opuestas a las reseñadas hasta aquí.

Desde posiciones más cercanas al liberalismo, Zorrilla (1974) expresa que “la institucionalización del movimiento obrero, si bien abre las puertas a reivindicaciones cada vez más amplias, ofrece garantías plausibles de que ellas serán ‘responsables’ y, además, regulares, es decir, previsibles, lo que permite una más adecuada estimación del proceso económico, tanto en sus aspectos generales como particulares”. Sin embargo, ello “no obsta para que el conflicto reconocido en la institucionalización pueda romper los moldes y cree las bases de un cambio en las reglas de juego”, es decir, “no erradica las posibilidades de cambio social”.

Este autor ofrece un esquema que permite dar cuenta de las características del proceso de institucionalización de las organizaciones sindicales, a partir de considerar la confluencia de tres pautas de comportamiento: la reivindicativa, que constituye su razón de ser; la fiscalizadora, que resulta necesaria para poder ser aceptada por el poder político; y la lucrativa, que hace a la reproducción de los cuadros dirigentes de las organizaciones sindicales en cuanto tales.

La acción reivindicativa, según este autor, se expresa en la búsqueda de conquistas económicas, sociales y/o políticas para los trabajadores, y se traduce en una ampliación de la participación y de la integración del movimiento obrero, quien “de estar ‘al lado de’ la sociedad, pasa gradualmente a estar ‘dentro’ de ella”. Las acciones de índole reivindicativas hacen a la existencia de las organizaciones sindicales, por cuanto, en palabras de Perry Anderson (1974), “en razón de la naturaleza paradójica del sindicalismo –el ser parte integrante del sistema capitalista al que le es antagónico sólo por su naturaleza- ni aún los peores sindicatos son, en la generalidad de los casos, únicamente organizaciones destinadas a

asegurar la adaptación al ‘statu quo’. Si lo fueran, a la larga perderían sus afiliados, porque no lograrían nunca una conquista económica”.

A esta pauta reivindicativa se le opone la pauta fiscalizadora, que es definida por Zorrilla como el “costo” de aquella y del propio proceso de institucionalización. En este sentido, ella permite contener las presiones reivindicativas y hacerlas compatibles con la relación de fuerzas existente en las áreas gremial y política, y con las posibilidades del sistema económico como totalidad.

Esta articulación entre las pautas reivindicativa y fiscalizadora es complementada por Zorrilla con el análisis de un par de sistemas de tensiones entre la masa y la élite sindical por un lado, y entre la élite sindical y el Estado por el otro. En efecto, este autor destaca que en la institucionalización total el comportamiento de la “burocracia sindical” se explica por las incitaciones de dos grupos de intereses. Por un lado, debe ofrecer un mínimo de reivindicaciones a la masa, ya que de lo contrario sería desplazada por élites alternativas, cualquiera sea la represión que pueda desplegar; por el otro, también debe ofrecer al Estado su responsabilidad, actuando como “dique de contención o moderación de las reivindicaciones ‘fuera de lugar’”.

Finalmente, este autor señala que como consecuencia de esta posición “dramática y al mismo tiempo privilegiada”, en donde puede y debe negociar con “la masa y el Estado”, la burocracia sindical desarrolla una pauta de comportamiento lucrativa, que es aquella que hace a su propia autoreproducción.

Acerca de las diferentes posiciones que ocupan los trabajadores que conforman los sindicatos y las propias organizaciones sindicales, Ross (citado por Hyman, 1981) señala que “a medida que una institución se extiende en fuerza y posición, sobrepasa su finalidad formal. Experimenta sus propias necesidades, desarrolla sus propias ambiciones y se enfrenta con sus propios problemas. Estos llegan a ser diferentes de las necesidades,

ambiciones y problemas de sus miembros ordinarios. El sindicato no es una excepción. Es el punto de partida para la comprensión de las relaciones industriales el entender que el sindicato, como organización, no es lo mismo que sus miembros, en cuanto individuos... Los representantes empresariales experimentados están acostumbrados a recalcar la diferencia entre el Sindicato y sus afiliados”.

Como consecuencia de ello, Hyman identifica el peligro que supone “identificar al ‘sindicato’ con los miembros individualmente, o incluso colectivamente”. Sin embargo, también alerta sobre el peligro de cosificar a las organizaciones sindicales, atribuyéndoles necesidades, ambiciones y problemas, y oscureciendo la actuación de los individuos reales que deciden y actúan en nombre de estas organizaciones. En este sentido, Hyman postula que “la noción de necesidades o intereses ‘institucionales’ tiene sentido solo si se interpreta como una metáfora de las consideraciones y prioridades que motivan a los que poseen autoridad dentro de la organización”. Este será el sentido que se le asignará en este trabajo a la expresión “intereses institucionales” de los sindicatos, o más específicamente, de lo que denominamos las “direcciones centrales de las organizaciones sindicales”.

#### **2.4 La especificidad del “derecho” y los alcances de la legislación laboral**

Finalmente, la caracterización del derecho en general, y en particular el papel que juega la legislación laboral en la reproducción del sistema capitalista, debe ser enmarcada en los desarrollos teóricos referidos precedentemente en torno al Estado y a las relaciones de fuerzas.

En torno a la especificidad del derecho, Bourdieu (2001) destaca la existencia de un debate científico entre las concepciones “formalistas”, que afirman la autonomía absoluta de la forma jurídica en relación al mundo social, y las “instrumentalistas”, que conciben al derecho como un reflejo o una herramienta al servicio de los dominantes.

Dentro de las primeras, el desarrollo más acabado se encuentra en Kelsen (1993), cuyo objetivo radicaba en elaborar una teoría que, a partir de la existencia de una norma fundamental (“Grundnorm”), permitiera desprender, de acuerdo a una serie de derivaciones formales, los criterios de validez o invalidez de las normas inferiores. En tal sentido, desde esta perspectiva, sería posible elaborar un cuerpo de doctrinas y reglas que no están sujetas a las presiones sociales, y que encuentran en sí mismas su propio fundamento.

En el haber del “formalismo jurídico” debe ubicarse su importante contribución a cuestionar la explicación del surgimiento de las normas jurídicas como producto de valores morales, o incluso religiosos. Sin embargo, al encerrarse dentro de la propia disciplina, estas corrientes no pueden dar cuenta de la existencia de procesos sociales que subyacen en la cristalización de determinadas pautas de comportamiento como normas emanadas del Estado. Estos límites intentaron ser superados por las distintas corrientes del “realismo jurídico”, que postularon, en términos generales, que la tarea de la ciencia jurídica debía centrarse no tanto en los mecanismos formales de producción del derecho, sino en los resultados concretos de su aplicación práctica por parte de los operadores judiciales (Ross, 1994). Sin embargo, también aquí la pregunta resulta insuficiente para indagar acerca de la existencia de razones materiales que se encuentran por detrás de los procesos de regulación de las conductas humanas.

Por el contrario, entre los autores marxistas es posible encontrar trabajos que postulan la existencia de estrechas relaciones entre el derecho y la estructura económica, aún a pesar de que ni Marx ni Engels identificaron al derecho como uno de los principales problemas teóricos a desarrollar (Spitzer, 1983).

Sin perjuicio de ello, Poulantzas (1985) sostiene que es posible encontrar en Marx algunos principios generales para desarrollar una investigación teórica en torno al derecho como objeto de estudio, y se pregunta acerca de las relaciones entre lo jurídico y lo económico, y en particular por el modo en

que “se refleja el predominio en última instancia de lo económico a nivel del derecho”. En tal sentido, sostiene que lo económico y la estructura global del modo de producción le imponen ciertos límites a lo jurídico, pero que dentro de ellos se ordenan toda una serie de variaciones debidas a su sistematicidad propia. Asimismo, señala que dichos límites se imponen a través de las estructuras propias de lo jurídico, que han sido originadas a partir de los límites planteados por lo económico. Sin embargo, concluye destacando que esta relación de límites y variaciones no es de ningún modo unívoca, por cuanto “lo jurídico sirve también para determinar los límites de lo económico en el interior de una estructura de conjunto donde lo económico sólo se manifiesta como dominante en última instancia”.

Desde esta perspectiva, el derecho aparece como un elemento de la sociedad política, es decir del Estado, que tiene como principal función coaccionar al cumplimiento de lo que no se obtiene por el consentimiento (Thwaites Rey, 2007a). En este sentido, Gramsci (1999) señala que el derecho no expresa a toda la sociedad, sino a la clase dirigente, “que ‘impone’ a toda la sociedad aquellas normas de conducta que están más ligadas a su razón de ser y a su desarrollo”.

En particular, el derecho del trabajo ha sido entendido como producto de la canalización institucional de los conflictos de intereses existentes entre las clases sociales, pero realizada de acuerdo a los intereses y valores de los grupos sociales capaces de imponer su voluntad organizativa (Palomeque López, 2002).

Sin embargo, esta “imposición”, cuando adopta la forma de legislación laboral, surge como una concesión a las clases dominadas en tanto responde “a una solución defensiva del Estado burgués para, a través de una normativa protectora de los trabajadores, proveer a la integración del conflicto social en términos compatibles con la viabilidad del sistema establecido, asegurando de este modo la dominación de las relaciones de producción capitalistas” (Palomeque López, 2002).

Esta perspectiva en torno al derecho ya se encontraba en Poulantzas, quien a diferencia de Althusser, no consideraba al derecho como mero “aparato ideológico del Estado”. En tal sentido, sostenía que la ley no sólo es engaño u ocultamiento, ni tampoco mera represión, sino que también organiza y consagra derechos reales a favor de las clases dominadas, aún cuando estos derechos estén investidos de la ideología dominante y sean en cierto sentido ilusorios (Spitzer, 1983).

En cuanto a la evolución histórica de los antecedentes de la legislación sobre organizaciones sindicales, es posible distinguir la existencia de tres etapas<sup>14</sup>. En un primer momento, el triunfo de las revoluciones burguesas de fines del siglo XVIII vino acompañado por un intento de eliminar todas las instancias de mediación entre el individuo y el Estado, recurriendo para ello a la prohibición de los sindicatos y demás organizaciones obreras. Se destacan en esta primera etapa la ley *Le Chapelier* en Francia (1791) y las *Combination Acts* en Inglaterra (1799 y 1800).

Las décadas siguientes fueron testigo de un paulatino levantamiento de aquellas prohibiciones, y a la par de la persistencia en la represión de la acción colectiva de los trabajadores, se observaban los inicios de una tolerancia hacia la existencia de las organizaciones sindicales.

Finalmente, en la segunda mitad del siglo XIX comenzaron a surgir, en los países de Europa Occidental y en Estados Unidos, leyes que reconocerían la existencia de dichas organizaciones, y que contribuyeron a ir conformando aquel entramado descrito por Gramsci al dar cuenta de las características que asumía la sociedad civil en occidente, por contraposición a su mayor debilidad en los países de Europa Oriental. En esta etapa se encuentran la ley de asociaciones de Italia (1864), la *Trade Union Act* de Gran Bretaña (1871), la ley *Waldeck – Rousseau* de Francia (1884), y ya en las primeras décadas del siglo XX las leyes de Estados Unidos *Clayton Act* (1914), *Norris Laguardia Act* (1932) y *Wagner Act* (1935).

---

<sup>14</sup> Para un desarrollo de estas tres etapas ver Palomeque López (2002).

Esta creciente complejización de la legislación sobre organizaciones se dio a la par de la sanción de múltiples leyes sobre relaciones individuales del trabajo que, en palabras de Palomeque, constituyen una “escalada del intervencionismo en las relaciones entre el capital y el trabajo”.

El desarrollo de este proceso permite apreciar otra función del derecho, más allá de la mera imposición de pautas de conducta que no podían ser logradas a través del consenso. Por el contrario, las leyes “imponen ciertos modos de comportamiento como ‘valores’ de la sociedad”, y por ende también “operan como factores de consenso que se reproduce en la sociedad civil”. La función eminentemente represiva del derecho debe complementarse, desde esta perspectiva, con una función “integrativo – educadora” (Thwaites Rey, 2007a).

En este sentido, el derecho se encuentra en el nivel que Poulantzas (1969) denomina “político – jurídico”, donde los agentes de la producción se instalan como “individuos – sujetos”, despojados de sus determinaciones económicas, y por lo tanto de su pertenencia a una clase. Como señalábamos anteriormente, ello permite fortalecer la constitución del “sujeto – ciudadano”, en un plano de plena libertad e igualdad, ocultando la posición que cada uno de ellos ocupa en la estructura de clases existente.

### **3. Los estudios sobre las organizaciones sindicales en Argentina**

El análisis de las relaciones existentes entre el Estado y los trabajadores en general, y las organizaciones sindicales en particular, ha originado una extensa cantidad de trabajos en el ámbito de las ciencias sociales en nuestro país.

Aún así, surgen constantemente diversos enfoques y transformaciones que requieren, una y otra vez, volver a transitar la senda delineada a lo largo de varias décadas de investigaciones para enfrentarnos, en la actualidad, con preguntas que todavía no han sido abordadas satisfactoriamente.

Un primer señalamiento no puede dejar de remarcar la primacía que, dentro de este campo, han tenido los estudios que analizaron la relación entre el Estado y las organizaciones sindicales, y que se abocaron específicamente al papel que habría cumplido el peronismo en el desarrollo de dicho vínculo.

En efecto, la persistencia de una estrecha ligazón entre trabajadores y peronismo, aún luego del golpe de estado de 1955, originó un conjunto de interrogantes, principalmente en quienes esperaban que, derrocado el “tirano”, los acontecimientos se normalizarían, ya sea mediante la reinserción de los trabajadores en el proceso de modernización de la sociedad argentina, ya sea a partir de la canalización de la representación de sus intereses en las organizaciones socialistas de clase.

Establecidos los parámetros de la discusión inicial, el estudio específico de la conformación de las organizaciones sindicales y su relación con el Estado quedó subsumido dentro de un debate cuyo eje estructurante estuvo constituido por el lugar central ocupado por el peronismo, tanto en los trabajos que focalizaron su atención en el período específico de los primeros gobiernos peronistas (1945 – 1955) como en aquellos que analizaron su proyección en las décadas siguientes.

Sin embargo, los estudios que analizan la relación entre el Estado y los sindicatos experimentan un corte temporal luego del golpe de estado de 1976, pudiendo distinguirse claramente dos etapas: por un lado, los trabajos que analizan las características de este vínculo entre los orígenes del peronismo y mediados de la década del '70; por el otro, un conjunto de elaboraciones que ponen el centro de su atención en el desarrollo de la actividad sindical durante el gobierno militar de 1976 – 1983 y en la participación de las organizaciones de trabajadores luego de la recuperación de la democracia a comienzos de los '80.

Como consecuencia de ello, no son numerosos los abordajes que analizan la relación entre el Estado y los sindicatos en el largo plazo. En otras palabras,

resulta aún insuficiente la producción que permita caracterizar la evolución de esta relación a lo largo de la segunda mitad del siglo XX.

Esta insuficiencia podría deberse, entre otras razones, a la existencia de profundas transformaciones políticas, sociales y económicas producidas en nuestro país a partir de mediados de la década del '70. Sin embargo, es por ello mismo que la necesidad de una mirada de largo plazo resulta más actual. En este sentido, detectar la existencia de rupturas y continuidades en contextos sumamente disímiles permitirá sentar las bases de trabajos posteriores que indaguen sobre los aspectos estructurales de esta relación, y sobre las condiciones que podrían requerirse para su transformación.

En este marco, el análisis de las normas jurídicas emanadas del Estado para regular la forma de organización de los sindicatos y la negociación colectiva constituye una herramienta idónea para iniciar esta aproximación de largo plazo. En efecto, se trata de un campo que, en términos generales, permite reconstruir esta vinculación a lo largo del tiempo y que, si bien ha sido considerado por las investigaciones desarrolladas desde las ciencias sociales, no ha ocupado el centro de la escena. Por su parte, los abordajes teóricos realizados desde el propio campo jurídico se han limitado a un análisis de tipo formal, sin avanzar sobre las razones que explicarían la presencia de rupturas y continuidades en la relación entre Estado y sindicatos, a partir de su cristalización en normas jurídicas. A su vez, el “derecho” constituye un espacio donde pueden expresarse no sólo las características de la estructura económica, sino también las mediaciones políticas.

El objetivo inicial de estas líneas, por ende, apunta a brindar una revisión de los grandes ejes que han marcado el debate referido a las relaciones entre Estado y sindicatos, señalando aquellos trabajos que resultan ineludibles para cualquier aproximación. No pretenden ser exhaustivas, sino más bien posibilitar la identificación de dos aspectos que guiarán el abordaje posterior: por un lado, la existencia de un vacío en términos del análisis de dichas relaciones en el largo plazo; por el otro, la consideración de la

regulación jurídica de la estructura sindical y la negociación colectiva como una herramienta idónea para avanzar en esta tarea pendiente.

### **3.1 El peronismo y los estudios "clásicos"**

El origen de los debates referidos a la relación entre Estado y sindicatos se remonta a los trabajos que abordaron los orígenes del peronismo<sup>15</sup>.

La primera lectura de este proceso, desarrollada por Germani (1968), analizó el origen del peronismo y, específicamente, las razones que llevaron a las masas obreras a adherir a dicho movimiento.

En este trabajo inicial, Germani destacó la existencia de amplias “masas disponibles” de trabajadores, producto del incremento de los flujos migratorios del campo hacia las ciudades. Estas masas, carentes de experiencia organizativa sindical, habrían permanecido al margen de los sindicatos preexistentes, quienes, según este autor, no tuvieron participación en el origen del peronismo. Por el contrario, este proceso habría conducido a la existencia de dos conjuntos de organizaciones: por un lado, aquellas conformadas “desde arriba” por el régimen, que garantizaban de esta manera la existencia de canales de control político sobre las masas; por el otro, aquellos sindicatos que subsistieron el embate, principalmente por estar conformados por trabajadores “viejos”.

La respuesta a este planteo inicial fue encabezada por Murmis y Portantiero (2004), quienes, a diferencia de Germani, destacaron la importancia de la actividad desarrollada por las organizaciones sindicales en el período previo al surgimiento del peronismo, concluyendo que los sindicatos habrían adherido a este movimiento como consecuencia de una elección racional, ya que ella implicaba maximizar los intereses de sus representados.

En el razonamiento de Murmis y Portantiero ocupa un lugar central la inserción de los trabajadores y sus organizaciones sindicales en el proceso

---

<sup>15</sup> Sigo aquí la estructura desarrollada por Santella (2006).

de industrialización sustitutiva que experimentó nuestro país como consecuencia de la crisis económica de 1930. En tal sentido, la década del '30 es caracterizada como un período de expansión de la producción industrial y del empleo, sin que ello se traduzca en mejoras sustanciales en las condiciones de vida de los trabajadores. Asimismo, destacan que en dichos años las organizaciones sindicales promovieron numerosos conflictos que, si bien tuvieron un resultado dispar, implicaron un crecimiento considerable de la organización y experiencia sindical.

La situación existente durante la década del '30 también fue abordada por Iñigo Carrera (2004), quien afirma que la estrategia sindical de impulsar mejoras en las condiciones de vida de los obreros, a través de la participación en las instituciones estatales, ya se encontraba presente a mediados de los años '30 dentro de las corrientes predominantes en el movimiento obrero.

Como consecuencia de este proceso, en el origen de los gobiernos peronistas se encontraría una alianza de clase entre aquellos sectores vinculados al proceso de sustitución de importaciones (principalmente la pequeña y mediana burguesía industrial mercadointernista) y la clase trabajadora, dirigida por sus organizaciones sindicales.

En este marco, no habría existido una división entre trabajadores “viejos” y “nuevos”, sino que ambos se movilizaban en forma unificada, bajo la conducción mayoritaria de los sindicatos preexistentes al peronismo.

Sobre este nuevo enfoque se asentaron diversos trabajos que pusieron el énfasis en diversos aspectos de la relación entre el Estado y los trabajadores en general, y entre aquél y las organizaciones sindicales en particular.

En este contexto, Del Campo (2005) analiza los vínculos iniciales entre sindicalismo y peronismo, y verifica que aquellos líderes sindicales que habían tenido una activa participación en la estructuración de las organizaciones sindicales durante los años '30 se sumaron,

mayoritariamente, al movimiento peronista a mediados de los '40. El trabajo de Del Campo aborda con gran nivel de detalle el período comprendido entre el golpe de estado de junio de 1943 y la consagración electoral del gobierno peronista en febrero de 1946, y concluye señalando que la incorporación de los sindicatos al peronismo estuvo muy lejos de ser un proceso lineal impulsado “desde arriba”. Por el contrario, destaca la existencia de numerosas idas y vueltas, desde un comienzo muy conflictivo, hasta una adhesión que sólo se consolidó definitivamente entrado el año 1945, en el marco de la definición de las alianzas que llevarían al desenlace del conflicto social y político pocos meses después.

Desde este punto de partida resulta significativo el aporte de Doyon (2006), quien analiza la proyección de estas tensiones durante el período de los primeros gobiernos peronistas. Esta autora manifiesta que la presencia de un movimiento obrero con una fuerte conciencia corporativa dificultó en gran medida el margen de acción del gobierno peronista, señalando que los conflictos reivindicativos habrían trascendido, en cierta medida, la imposición de controles políticos por parte del gobierno. En este marco, Doyon añade un aspecto poco explorado hasta entonces: la existencia de una dinámica interna en los sindicatos, caracterizada por una tensión entre cuadros dirigenciales y bases obreras movilizadas.

El aporte de Doyon abre un nuevo campo, ya que se adentra en los distintos niveles de las organizaciones sindicales, y permite romper definitivamente con una mirada lineal de la relación entre Estado y sindicatos. Al respecto, destaca el papel de la movilización obrera durante los primeros años del gobierno peronista y a partir de ella la capacidad del movimiento obrero para definir sus propios intereses económicos. Esta capacidad, junto con la actividad desarrollada por las comisiones internas, resultan centrales para explicar la relación entre el Estado y los sindicatos durante la segunda presidencia de Perón, cuando la emergencia de nuevas condiciones

económicas explicitó la existencia de intereses contrapuestos entre empresarios y trabajadores<sup>16</sup>.

Por su parte, Torre (1990) recupera la tradición de los dirigentes de los sindicatos que habían tenido una fuerte presencia durante la década previa al advenimiento del peronismo, y se interroga sobre los alcances de la autonomía política obrera en el marco de “un proceso de cambio lanzado desde el Estado y comandado por un fuerte liderazgo plebiscitario”. En tal sentido, señala que entre los años 1943 y 1945 la vieja guardia sindical gozó de un margen de maniobra mayor al consignado en las anteriores investigaciones, y que la derrota del proyecto plasmado en la creación del Partido Laborista y la posterior cooptación de la CGT significaron, para el conjunto de las organizaciones sindicales, la pérdida de dicha autonomía política.

Los pilares iniciales de este debate se complementan con una serie de trabajos referidos al período abierto luego del derrocamiento del gobierno peronista en 1955. Estos abordajes, si bien retoman la crítica formulada por Murmis y Portantiero, sostienen que esta perspectiva requiere ser integrada con el análisis de la constitución de la identidad política de la clase obrera.

Dentro de este grupo, Santella ubica a los trabajos de Torre (2004) y de James (2006), y sostiene que esta suerte de “revisión ochentista de la revisión setentista” planteó la necesidad de incluir, en el análisis de las relaciones y los conflictos de clase, la dimensión política y las formas específicas que asume la construcción de una determinada identidad.

En el análisis de Torre este aspecto, junto a la existencia de un mercado de trabajo relativamente equilibrado, ocupa un lugar central, en tanto la cohesión política de la clase obrera, vinculada con su identidad peronista encarnada por los sindicatos, constituye uno de los factores su gravitación

---

<sup>16</sup> Las características de los conflictos laborales durante la segunda presidencia de Perón son analizados por Mainwaring (1982), quien profundiza los desarrollos de Doyon, aportando mayores precisiones empíricas.

social y política a partir de 1955. A partir de entonces, los sindicatos, en tanto se constituyeron como una verdadera fuerza política (un “gigante invertebrado” en palabras de Torre), se incorporaron como “un actor más al cambiante juego de transacciones políticas que caracterizó al orden pospopulista”. En este marco, destaca que los límites impuestos a las organizaciones por la legislación corporativista, quedaron sujetos a la existencia en el Estado de un actor político con capacidad para fiscalizar y controlar la actividad de los sindicatos.

Por su parte, James incorpora el análisis de la constitución de la identidad política popular en su explicación de la continuidad del liderazgo sindical peronista luego del derrocamiento del gobierno de Perón en 1955, y otorga un lugar de gran importancia a las características que este proceso asumió en los primeros años de la “resistencia”.

Sin embargo, James destaca que las derrotas de los conflictos obreros desarrollados entre 1959 y 1960 dieron paso a un nuevo tipo de relación entre el Estado y las organizaciones sindicales, caracterizada por una integración de los sindicatos y una creciente burocratización de sus líderes que, pese a ello, no impidieron su constitución como herramientas de promoción y organización del conflicto.

En este marco, los trabajos de Torre y James se insertan dentro de una línea que destaca el proceso de creciente burocratización de las dirigencias sindicales, y su proyección en términos de la reducción de la participación de las bases en la promoción y organización de los conflictos laborales.

Esta caracterización intenta ser rebatida por Schneider (2005), aunque sólo respecto del papel asignado a las bases obreras en los conflictos promovidos durante el período 1955 – 1973. Este autor destaca que en este período las bases obreras lideraron el conflicto, yendo permanentemente más allá de los límites que imponía la burocracia sindical.

La crítica de Schneider a James, por ende, se circunscribe a la mayor o menor capacidad de las bases obreras para enfrentar al capital durante el período analizado. Pero en cuanto se observa su caracterización de las relaciones entre el Estado y las organizaciones sindicales, se encuentra un punto de contacto, puesto que, en ambos casos, el papel de las dirigencias burocráticas y la dimensión política de su vínculo con el Estado ocupan un lugar central.

En cuanto a las características de la estructura sindical el aporte más importante proviene del trabajo de Zorrilla (1974), quien desarrolló, a mediados de la década de los '70, una de las investigaciones más exhaustivas referida a la conformación del mapa sindical en nuestro país.

Este autor analiza las distintas fases de la institucionalización de las organizaciones sindicales, y destaca que este proceso constituyó una necesidad de la estructura económica a fin de garantizar previsibilidad y razonabilidad en las demandas obreras, aunque también reconoce que este proceso puede “romper los moldes”.

En este marco, Zorrilla señala la existencia de dos etapas en el proceso de institucionalización: mientras que entre los años 1945 y 1955 esta habría respondido a un criterio centralizador, a partir de 1958 y hasta 1972 se experimentaría una descentralización que aumentaría las tensiones intrasindicales, permitiendo el surgimiento de “elites” alternativas que promoverían un incremento del conflicto reivindicativo.

### **3.2 La revisión de las relaciones entre el Estado y las organizaciones sindicales a partir de la dictadura militar**

El golpe de estado de marzo de 1976 coincide con la existencia de un corte temporal en los trabajos que realizan aportes para aprehender las características de la relación entre Estado y sindicatos.

En efecto, los trabajos referidos anteriormente analizan esta relación durante los primeros gobiernos peronistas, o se prolongan hasta mediados de la década del '70.

Por el contrario, la relación establecida durante la dictadura entre el Estado y los trabajadores en general, y entre aquél y las organizaciones sindicales en particular, dieron origen a una producción específica, que se centró fundamentalmente en las características que asumió la política represiva del Estado, tanto sobre los trabajadores como sobre sus organizaciones sindicales.

Las características del vínculo entre el Estado y los sindicatos fueron abordadas, entre otros, por Fernández (1985) y por Galitelli y Thompson (1990).

Estos trabajos describen la política sindical de la dictadura militar y destacan, por un lado, la utilización de las intervenciones como una herramienta central de esta estrategia. Sin embargo, también señalan que el Estado necesitaba preservar ciertos niveles de la estructura sindical y del “viejo sindicalismo” para contar con interlocutores válidos frente a las posibles reacciones fabriles.

Asimismo, Galitelli y Thompson, al analizar la legislación sindical promovida por el gobierno militar, destacan la existencia de un vuelco histórico en la relación entre el Estado y las organizaciones sindicales.

Paralelamente, un conjunto de abordajes sobre el período apuntaron a caracterizar la resistencia obrera durante la dictadura. Estos trabajos debatieron las estrategias desarrolladas por los trabajadores para enfrentar al gobierno militar, y su proyección en el proceso de recuperación de la democracia. Los límites de esta discusión fueron constituidos, por un lado, por las apreciaciones de Delich (1983), quien defendió como tesis la existencia de una inmovilidad de la clase obrera y sus sindicatos; la postura opuesta fue sostenida por Pozzi (1988), quien luego de analizar distintas

formas de resistencia obrera a las políticas promovidas por el gobierno militar, concluyó asignando a estas acciones un lugar central en el fracaso de la dictadura<sup>17</sup>.

La recuperación de la democracia no se tradujo en la reaparición de trabajos que abordaran la existencia de rupturas y continuidades en la relación Estado – sindicatos en el período pre y post dictatorial.

Dos temas que atrajeron numerosos desarrollos a partir de los años ‘80 fueron el análisis de los mecanismos de normalización sindical y la frustrada búsqueda de una concertación social entre el gobierno de la UCR y las organizaciones representativas de trabajadores y empleadores.

En este marco, Portantiero (1987) y Palomino (1987) analizan el fracaso del radicalismo para establecer las reglas del proceso electoral en los sindicatos, y señalan el impacto de esta puja sobre la recomposición de las organizaciones sindicales durante la década de los ’80<sup>18</sup>.

Por su parte, Muñoz y Campione (1994) analizan la interrelación existente entre el Estado y las organizaciones sindicales a partir de las condiciones económicas emergentes durante la década de los ’80, y señalan que el cambio de escenario impide una mediación sindical eficaz, fenómeno que conduce a una “estatalización de la conducción sindical” dándole “no forma, pero sí contenido estatal a su actividad”.

A su vez, este período también fue abordado a partir del análisis de las transformaciones operadas en el interior del peronismo, y su transformación de partido de base sindical a uno de base territorial. En este sentido, se destacan los trabajos de Auyero (2001) y Levitsky (2004), quienes describen la expansión de redes territoriales y/o clientelares que, a lo largo de los años

---

<sup>17</sup> Para una síntesis de estos debates, ver Basualdo V. (2006a).

<sup>18</sup> Un aporte insoslayable referido a los resultados de las elecciones sindicales luego de la recuperación democrática se encuentra en Gaudio y Domeniconi (1986).

'80 y '90 fueron desplazando crecientemente la importancia de las organizaciones sindicales dentro de la estructura del Partido Justicialista.

Estas transformaciones en la orientación de las organizaciones sindicales son consideradas posteriormente por Murillo (1997 y 2000), quien analiza los procesos de adaptación del sindicalismo argentino, junto con otras experiencias regionales, a las reformas estructurales llevadas adelante durante la década de los '90.

Una excepción parcial a la ruptura temporal operada en los estudios que abordan la relación entre el Estado y las organizaciones sindicales a partir de mediados de los '70 la constituye el trabajo de Bunel (1992), quien analiza la relación entre Estado y sindicatos desde mediados de la década de los '40 hasta entrados los años '90.

La preocupación central de Bunel radica en preguntarse sobre las razones de la fortaleza de las organizaciones sindicales en nuestro país. Al respecto, sostiene que ellas deben buscarse en el tipo de articulación que los sindicatos establecieron con el Estado a partir de mediados de la década de los '40, en la que habrían cumplido un papel fundamental como canal de representación política de los trabajadores, más que en su capacidad de organizar el conflicto entre capital y trabajo. En tal sentido, señala que la estrategia del movimiento sindical privilegió su relación con el Estado, a fin de garantizar su base institucional, mientras que la relación con los patrones y la presencia en las empresas no era considerada como decisiva para su influencia y desarrollo.

En este marco, Bunel plantea que el sindicalismo argentino es una muestra de "corporativismo político", donde existiría, al menos, un control mutuo entre los sindicatos y el Partido Justicialista. Como consecuencia de ello, la acción sindical "no puede pensarse fuera de su incorporación a un partido y al Estado y (...) apunta a someter todo el sentido de la acción partidaria y estatal a una lógica sindical". De esta manera, existiría una confusión entre los atributos formales de los sindicatos y los de los partidos y el Estado.

Si bien este estudio constituye un antecedente importante, la consideración en forma exclusiva de la dimensión política en el análisis de la relación entre el Estado y las organizaciones sindicales no resulta suficiente de por sí para explicar la dinámica de dicha relación. Una muestra de ello puede observarse en el análisis que Bunel realiza acerca de los períodos de gobiernos peronistas, en los cuales la subordinación de los sindicatos a las exigencias del Estado solo habría sido exitosa durante los gobiernos encabezados por Perón, mientras que habría resultado infructuosa entre 1974 y 1976, y durante los primeros años del gobierno de Menem (1989 – 1991).

Ahora bien, si existió dicha imbricación mutua entre sindicatos y partido, y tal confusión entre los atributos formales de ambos niveles organizativos, ¿cuáles habrían sido las razones por las que el Estado necesitaba subordinar a los sindicatos? ¿Y por qué dicha subordinación habría sido exitosa en algunos períodos y fallida en otros? Más aún, ¿cómo explicar las modificaciones coyunturales en la relación Estado – sindicatos durante los gobiernos no peronistas?

La consideración exclusiva de las relaciones políticas entre sindicatos, partido y Estado, en este sentido, no parece ser suficiente para responder satisfactoriamente estos interrogantes.

### **3.3 La "revitalización" de los estudios sobre sindicalismo**

Las transformaciones experimentadas luego de la caída de la convertibilidad, a fines del año 2001, incluyeron una recomposición de las organizaciones sindicales, principalmente ligada al incremento del conflicto laboral y fundamentalmente la recuperación de la negociación colectiva.

Como correlato de este fenómeno, durante los últimos años se han vuelto a generalizar, en el ámbito de las ciencias sociales, las investigaciones sobre el trabajo en general, y sobre la acción sindical en particular. Los análisis de las estrategias de acción y organización sindical han puesto el centro de

atención en cuestiones tales como la negociación colectiva (Trajtemberg et al, 2009), la actividad de delegados y comisiones internas (Basualdo, V. 2010; Lenguita y Montes Cató, 2009), los conflictos (Iñigo Carrera y Cotarelo, 2009), la estructura sindical (Palomino, 2008).

Los intentos de brindar una explicación más general de este proceso son menos numerosos. Dentro de este grupo, Etchemendy y Collier (2007) retoman el análisis de las relaciones entre el Estado y los sindicatos, tema recurrente en los estudios sobre sindicalismo en las décadas pasadas, y plantean que a partir de 2003 existiría un “neocorporativismo segmentado”, con elementos “clásicos” de la relación “corporativista” de los sindicatos con un gobierno peronista, pero en un contexto de una mayor fragmentación del mercado de trabajo. Para estos autores, el principal protagonista del resurgimiento sindical serían los sindicatos peronistas tradicionales, a partir de la combinación entre un cambio en el contexto político – económico, y la subsistencia de conquistas institucionales (fundamentalmente el monopolio de representación, la existencia de un sistema de negociación colectiva centralizada y el control de las obras sociales sindicales). De esta manera, no se verificaría la posible consolidación de un “sindicalismo de movimientos sociales”, tal como lo caracterizan Ferrero y Gurrera (2007), que implicaría una ruptura con las características históricas de la organización sindical en nuestro país. Por el contrario, el centro de atención debería fijarse, según Etchemendy y Collier, en el proceso de “intercambios políticos” entre las direcciones sindicales y el Estado.

Por su parte, Atzeni y Ghigliani (2008) señalan que esta recuperación sindical no incluye señales de renovación, y que ella es producto, en parte del crecimiento económico, y en menor medida de algunos cambios en las políticas gubernamentales. Aún así, destacan que este nuevo escenario abrió las puertas a la emergencia de conflictos y acciones por fuera de los liderazgos sindicales tradicionales.

Por el contrario, Palomino (2007) refiere al papel determinante que habrían jugado, en el nuevo contexto, las políticas estatales ligadas, entre otras

cuestiones, a la promoción de la negociación colectiva y al aumento del salario mínimo, estableciendo un “nuevo régimen de empleo con protección social”.

Si bien estos trabajos incluyen referencias a los cambios en el mercado de trabajo, la discusión se plantea más en términos de las potencias y límites que posee la acción sindical en esta etapa, y del papel que ocupan las políticas estatales, sin que exista un análisis en profundidad de los determinantes económicos de dicha recuperación sindical, de la modalidad específica que ella asume, y de las proyecciones institucionales que se desprenden de aquellos determinantes.

### **3.4 El derecho como aporte a la caracterización de la relación entre Estado y sindicatos**

La existencia de un corte temporal en el análisis de la relación entre Estado y sindicatos impide visualizar la existencia de rupturas y continuidades de este vínculo en el largo plazo.

El análisis de la regulación normativa dictada por el Estado sobre la estructura sindical y la negociación colectiva permite realizar una primera aproximación a esta tarea, ya que es posible constatar la existencia de una continuidad normativa en el largo plazo, aún a pesar de verificarse fuertes cambios en el contexto político y económico.

Al respecto, ya hemos tenido oportunidad de realizar una descripción exhaustiva de la legislación en materia de estructura sindical entre 1945 y 1988 (Campos, 2008). Allí destacamos la existencia de un momento de institucionalización inicial a partir del dictado del decreto 23.852 en octubre de 1945 (posteriormente conocido como ley de asociaciones profesionales del peronismo), sobre cuyas bases se desarrolló un proceso de ocupación inicial del “mapa sindical” en torno a un sistema centralizado de representación sindical por rama de actividad a nivel nacional.

Posteriormente, a partir de 1956 los sucesivos gobiernos tendieron a intentar modificar las bases normativas de la regulación de la actividad sindical, ya sea a través de fomentar la coexistencia de múltiples sindicatos en un mismo ámbito de actuación, o a debilitar la capacidad de acción de las direcciones centrales de las organizaciones sindicales. Sin embargo, dichos intentos no pudieron cristalizar modificaciones sustanciales en las características de la estructura sindical institucionalizada durante los primeros gobiernos peronistas, y luego de plazos más o menos extensos, nuevamente la legislación sindical retornaba a sus pilares originales. En tal sentido, la última norma sancionada por el Congreso Nacional en el año 1988 posee características muy similares a aquel decreto dictado en 1945.

Sin embargo, este campo presenta una dificultad similar a la referida anteriormente, por cuanto la amplia mayoría de trabajos analizan por separado las distintas leyes que regularon la acción sindical<sup>19</sup>, y existen pocos abordajes que encaren un estudio comprensivo de la evolución de las normas en el largo plazo y de las causas que las originaron.

La tarea más exhaustiva de sistematización normativa fue realizada por D'Abate (1980), quien describió las normas dictadas entre 1943 y 1980 sin ahondar en las razones que se encontrarían por detrás de cada una de ellas en particular.

En este mismo camino se encuentra el trabajo de Abos (1988), que incorpora a la descripción normativa un esbozo del contexto político en el que cada regulación fue adoptada, y avanza sobre algunas discusiones que se plantearán en esta investigación. Allí Abos sostiene que desde 1943 las organizaciones sindicales no han rechazado la intervención estatal, en tanto “la contrapartida de la intervención estatal es la intervención de los sindicatos en el Estado”, y que ello les habría permitido obtener beneficios para sus organizaciones.

---

<sup>19</sup> Una enumeración exhaustiva de las publicaciones doctrinarias sobre el Derecho Sindical excedería los fines de este trabajo. Entre otros trabajos pueden destacarse Unsain (1945), Krotoschin (1968), Monzón (1974), Ferro y Valdovinos (1980), y Recalde y Rodríguez (1989).

Sin embargo, la posición más difundida referida al análisis de la legislación sindical en el largo plazo, ha sido expresada por Corte (1994).

Este autor sugiere una posible clasificación de las normas que regularon la estructura de las organizaciones sindicales en Argentina a partir de 1945 en dos grandes grupos. El primero de ellos respondería a las características esenciales de la experiencia sindical en nuestro país, y estaría conformado por el decreto ley 23.852/45 y las leyes 14.445, 20.615 y 23.551. El segundo, por su parte, consistiría en “propuestas intelectualistas, ‘soluciones de papel’ que desconociendo la realidad (...) pretenden configurar una estructura sindical supuestamente ‘ideal’, ya sea respondiendo a preconceptos ideológicos, antagonismos sectoriales o clasistas, rivalidades políticas (...) o inclusive por la presuntuosa pretensión de trasplantar a nuestro derecho positivo (...) técnicas jurídicas o modelos provenientes de medios socioeconómicos, demográficos, históricos y culturales marcadamente disímiles con el nuestro”, y estaría integrado por el decreto ley 9270/56, el decreto 969/66, la ley de facto 22.105 y el proyecto de ley promovido por el gobierno radical en 1984<sup>20</sup>.

En este sentido, Corte plantea que “el derecho sindical no es ni puede ser un mero producto de laboratorio”, y sostiene que el régimen legal no puede prescindir de la experiencia práctica, los usos y costumbres, y los valores y modos de comportamiento aceptados, o al menos tolerados, en las relaciones colectivas del trabajo. Como consecuencia de ello, el autor reprueba valorativamente las opciones de política jurídica sustentadas en preconceptos abstractos o ideológicos, o en la adaptación de modelos provenientes del derecho comparado, mientras que considera como “válidas y auténticas” a aquellas normas que “receptan, conceptualizan y promueven las tendencias históricamente consolidadas, las aspiraciones y valoraciones vividas y compartidas por sus destinatarios”

---

<sup>20</sup> Esta clasificación también es formulada por Abos (1983), quien directamente plantea la existencia de una antinomia entre legislación popular y antipopular.

Si bien Corte introduce referencias al contexto en el cual operan las normas, y en particular a las características históricas que asumió la organización sindical en nuestro país, ello no le impide salir del formalismo “kelseniano”, por lo que su trabajo no se dirige a dar cuenta de las razones de tal o cual cristalización normativa, sino más bien a analizar si la ley de asociaciones sindicales de 1988 satisface “el debido respeto por la realidad nacional (...) procurando responder a los datos históricos, sociológicos y culturales del movimiento obrero organizado de nuestro país tal como éstos se han venido manifestando”.

De esta manera, la pregunta que se realiza Corte es si la ley “respeta” la realidad existente, y no acerca de las causas que, provenientes de la realidad, se cristalizaron en la legislación. En consecuencia, el aporte de Corte, valioso en términos de la sistematización de las discusiones formales referidas a la regulación de la actividad sindical, no permite conocer cuáles habrían sido las razones que se encontraron por detrás de las distintas modificaciones legislativas operadas a través del tiempo en materia de estructura sindical y negociación colectiva.

#### **4. Estrategia metodológica**

A los fines de desarrollar este trabajo se recurrió a un conjunto de fuentes documentales que pueden ser clasificadas en los siguientes grupos.

En primer lugar, para dar cuenta de la evolución del patrón de crecimiento económico se recurrió, por un lado, a fuentes secundarias que permitieron realizar una caracterización general de los principales aspectos de cada etapa, considerando especialmente aquellas dimensiones vinculadas al mercado de trabajo. Posteriormente, a los fines de describir la estructura ocupacional, se utilizó la información proveniente de los censos nacionales económicos realizados en los años 1946, 1954, 1964, 1974, 1985, 1994 y 2004.

Es necesario puntualizar que estas fuentes sólo permiten realizar una descripción parcial de la estructura ocupacional. En efecto, existen numerosos trabajadores que no son relevados por los censos económicos, o que solo lo han sido en alguno de ellos. Entre ellos se encuentran trabajadores de actividades sumamente relevantes, como la intermediación financiera, la construcción o el transporte, y también los trabajadores no registrados, cuya participación en el total creció significativamente en las últimas décadas.

Otra dificultad para la realización de estudios comparativos intercensales radica en los distintas metodologías utilizadas en cada censo, referidas a los procesos de recopilación y sistematización de la información, y a las formas utilizadas para su presentación<sup>21</sup>.

Estas divergencias se observan en múltiples aspectos de los censos. Entre ellos se encuentran los siguientes:

- *Caracterización y definición de la unidad censal*: en los primeros censos se relevaron “establecimientos”, en 1974 se relevaron “establecimientos” y “empresas”, en 1994 se presenta la información correspondiente a “unidades productivas” y “unidades auxiliares” y en 2004 se presentan “locales productivos” y “locales auxiliares”. En todos los casos, en este trabajo se utilizó la variable “establecimiento” y posteriormente “local productivo” y “unidad productiva”. Los locales y unidades auxiliares solo fueron incorporados cuando no existía forma de presentar la información de otra manera, aclarándose dicha circunstancia en forma expresa.
- *Tratamiento de los ocupados*: en los primeros censos se distinguen las siguientes categorías: empleados, obreros, propietarios y miembros de la empresa, y familiares de los propietarios. Por el contrario, a partir de 1985 se distingue entre asalariados y no asalariados. A los fines de construir series comparativas en el largo

---

<sup>21</sup> Para una reseña de dichos obstáculos metodológicos ver Lindenboim (1992). A pesar de estos obstáculos, dicha información sigue resultando sumamente útil para realizar una aproximación a la operacionalización del concepto “relación de fuerzas sociales”.

plazo se ha clasificado a “empleados” y “obreros” como “asalariados”, y a “propietarios” y “familiares” como “no asalariados”.

En segundo lugar, se realizó un relevamiento exhaustivo de la legislación sindical a partir de la primera norma de alcance nacional, dictada a mediados de 1943. Esta búsqueda se limitó a las normas emanadas de autoridades nacionales, es decir, leyes del Congreso Nacional, leyes de gobiernos de facto, decretos del Poder Ejecutivo Nacional y resoluciones del Ministerio de Trabajo de la Nación. Por el contrario, no se incluyeron dentro del universo a considerar las normas dictadas por los gobiernos provinciales ni tampoco los fallos provenientes de las autoridades judiciales, ya que ambas no resultaban imprescindibles para la tarea abordada.

Esta aclaración liminar resulta necesaria por dos razones.

Por un lado, si bien los organismos provinciales del trabajo (generalmente secretarías o ministerios provinciales) suelen dictar normas referidas a la organización sindical, se trata en todos los casos de disposiciones que no hacen a la conformación de la estructura sindical (dentro de este conjunto pueden hallarse, entre otras, disposiciones de índole tributario o administrativo, o medidas referidas al desarrollo puntual de conflictos locales).

Con relación a los fallos judiciales, cabe señalar que efectivamente se trata de instancias que podrían modificar la aplicación efectiva de una determinada norma. Sin embargo, existen razones fundadas para sostener que, en el caso de la legislación referida a la estructura sindical y la negociación colectiva, la jurisprudencia no ha jugado un papel preponderante en la definición de sus grandes rasgos. En efecto, las propias características del modelo constitucional de nuestro país consagran un control de constitucionalidad difuso, donde las normas emanadas del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo son directamente aplicables, y el Poder Judicial sólo puede declarar su inconstitucionalidad para cada caso en

concreto que se le presente. En otras palabras, no cabe la posibilidad de una impugnación general de una norma por parte de una autoridad judicial. Por el contrario, sí podría existir una reacción generalizada de los jueces contra una determinada norma, tendiente a cuestionar su vigencia en una multiplicidad de casos individuales. Sin embargo, este no ha sido el caso en la historia de la legislación sindical argentina, donde al menos hasta el año 2001 sólo se registran aislados precedentes referidos a aspectos tales como los mecanismos electorales y la estabilidad de los representantes sindicales.

De esta manera, puede afirmarse que la no consideración de las normas provinciales y los fallos judiciales no obstaculiza el análisis, a grandes trazos, de la evolución de la legislación sobre estructura sindical y negociación colectiva, y su proyección en términos de las relaciones entre el Estado y las organizaciones sindicales.

Por otra parte, para el análisis del mapa sindical conformado por las personerías gremiales otorgadas por el Estado, se utilizó una base de datos construida a partir de información de la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales del Ministerio de Trabajo de la Nación, considerando las personerías aún vigentes en el año 2003. Dicha base contiene los siguientes campos: nombre de la organización, fecha de otorgamiento de la personería gremial, ámbito geográfico de actuación (nacional, provincial o regional, local), grado (sindicato, federación, confederación) y actividad económica.

Esta base presenta como obstáculo que no registra aquellas personerías gremiales que fueron canceladas o retiradas con anterioridad al año 2003, ni las correspondientes a organizaciones que, por fusionarse con otras, dejaron de existir como tales. Por ende, se trata de una base que subestima la cantidad de personerías otorgadas.

En efecto la base utilizada contiene información correspondiente a 1.395 sindicatos con personería gremial, mientras que la última personería otorgada en el período comprendido lleva el n° 1.641.

Una primera razón que explicaría tal discrepancia se encuentra en las fusiones de sindicatos operadas en el período analizado, principalmente luego de la creación de la Unión de Trabajadores Hoteleros y Gastronómicos y de la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores, ambas de ámbito nacional, que absorbieron a los sindicatos locales preexistentes en dichas actividades.

Asimismo, de acuerdo con un relevamiento realizado sobre las normas publicadas en la colección Anales de Legislación Argentina, en el período 1945 – 1975 se registraron al menos 72 cancelaciones o retiros de personerías gremiales. Si bien no se ha efectuado un relevamiento exhaustivo, es posible inferir que esta cifra sea mayor, principalmente a partir de la incorporación de las resoluciones de la última dictadura militar, muchas de las cuales sólo pueden ser consultadas en el Boletín Oficial de la época, no estando sistematizadas en ninguna colección jurídica.

Por otra parte, la información proveniente de la base utilizada resulta coincidente, en términos generales, con la consignada en otras fuentes. Al respecto, Abos (1988) señala que, de acuerdo a un informe del Ministerio de Trabajo de la Nación existían en 1986 un total de 1.120 personerías gremiales, mientras que para la misma fecha la base utilizada en este trabajo da cuenta de un total de 1.192 personerías.

Las mayores discrepancias se encuentran con el trabajo de Zorrilla (1974), que realiza un análisis de la estructura sindical a partir de considerar el conjunto de las personerías gremiales efectivamente otorgadas por el Estado hasta entonces. Si bien no consigna expresamente el total del universo comprendido, se desprende que, para el período 1945 – 1972, se habrían otorgado aproximadamente 1.240 personerías gremiales. Por el contrario, para el mismo período la base utilizada en este trabajo consigna un total de 1.061 personerías. Aún así, cabe destacar que las tendencias identificadas por Zorrilla para dicho período resultan coincidentes con las emergentes de la utilización de la base propia, por lo que esta diferencia cuantitativa no estaría afectando las conclusiones arribadas en este trabajo.

Por último, también fueron relevadas las disposiciones que establecieron medidas tales como la suspensión de la personería gremial, o la intervención de la organización por parte del Estado Nacional. Para ello, se utilizó como fuente principal la colección Anales de Legislación Argentina, y como fuentes complementarias resoluciones del Ministerio de Trabajo de la Nación y referencias emergentes de las investigaciones citadas.

Las normas identificadas fueron clasificadas en una matriz que permite sistematizar las variables más relevantes, a saber: tipos de organización previstos, criterios de agrupe de los trabajadores, extensión del ámbito de actuación de los sindicatos (centralización – descentralización), derechos otorgados a cada tipo de organización, mecanismos de control estatal, mecanismos de control intrasindical, procesos electorales y requisitos para ocupar cargos directivos, administración y origen de los recursos sindicales, e instancias de representación sindical y en los lugares de trabajo.

Una vez construida esta matriz y sistematizada la legislación sindical, se detectaron rupturas y/o continuidades, que posteriormente fueron relacionadas tanto con la información proveniente de la base de datos de personerías gremiales como así también de las fuentes secundarias utilizadas.

En tercer lugar, se sistematizó la legislación referida a la negociación colectiva, y se analizaron los principales convenios colectivos de trabajo negociados en los tres momentos de corte del trabajo: en primer lugar, aquellos correspondientes a las primeras rondas masivas de negociación desarrolladas en la primera mitad de los años '50; posteriormente, las negociaciones que tuvieron lugar en la ronda del año 1975; finalmente, los convenios correspondientes a la segunda mitad de los años '90.

En cuanto al análisis de los convenios, se realizó una muestra segmentada, no probabilística, que permitió considerar negociaciones desarrolladas en la industria, el comercio y los servicios, y dentro de la industria en las ramas

dinámicas y vegetativas dentro de cada etapa. También se incorporaron convenios negociados por rama o sector, y convenios por empresa. Finalmente, la construcción de la muestra distinguió las negociaciones desarrolladas por organizaciones sindicales que poseen estructura federativa o estructura de unión.

A los fines de analizar el contenido de los convenios se construyó una matriz que permitió sistematizar, por un lado, las cláusulas que constituyeron conquistas institucionales de las organizaciones sindicales (aportes de los trabajadores o empleadores para el fortalecimiento de la organización o para el desarrollo de fines sociales, creación de mecanismos de participación en la gestión, y reconocimiento de la representación sindical en los lugares de trabajo); por el otro, las cláusulas que impusieron o removieron los límites a los empleadores para disponer de la fuerza de trabajo (regulación de la jornada, mecanismos de ascenso y traslado, establecimiento de categorías laborales, y procedimiento para la imposición de sanciones).

El análisis de los convenios colectivos en los momentos de corte de este trabajo (primeros gobiernos peronistas, mediados de los '70 y década de los '90) fue complementado con un seguimiento más detallado de las negociaciones colectivas desarrolladas a nivel de actividad en tres de las principales ramas de la industria manufacturera: la industria metalúrgica, la industria de la alimentación y la industria química y petroquímica.

Finalmente, se utilizó una revisión bibliográfica circunscripta, en primer lugar, a las investigaciones sobre el movimiento obrero de la Argentina en general, y a aquellas que destacaron la relación entre el Estado y las organizaciones sindicales en particular. A su vez, estas fuentes secundarias fueron complementadas con trabajos que dan cuenta de las características que asumió, en cada período, el contexto político y económico.



## **Primera parte: La acción y la organización sindical durante la industrialización por sustitución de importaciones (1945 – 1975)**

El año 1945 constituye un punto de inflexión en la historia de la organización sindical en nuestro país. Para entonces, el movimiento obrero argentino tenía décadas de experiencia en el desarrollo de estrategias organizativas y en la promoción de conflictos laborales. Sin embargo, su proceso de institucionalización generalizada sólo se produciría a partir del año 1945, y en particular luego del ascenso del peronismo al poder.

Los orígenes de este proceso no fueron ajenos a las transformaciones que se estaban produciendo a nivel político y económico en Argentina.

Por un lado, desde comienzos de los años '30 había comenzado a expandirse crecientemente la producción industrial, en gran medida como consecuencia de la interrupción del comercio internacional producto de la Gran Depresión.

Para entonces, si bien en nuestro país ya existía cierta presencia de la actividad industrial, ella estaba totalmente subordinada a un modelo basado en la exportación de productos primarios (Villanueva, 1972).

La expansión de la industria manufacturera se desarrolló en un territorio nacional que ya tenía arraigada una importante presencia de organizaciones sindicales, cuyos orígenes se remontaban a las últimas décadas del siglo XIX. Esta presencia no sólo se registraba en aquellas actividades ligadas al modelo agroexportador (transporte ferroviario y marítimo, sector portuario, sector rural), sino también en otros sectores que tenían cierta importancia en la estructura ocupacional de principios de siglo (trabajadores estatales, del comercio, gráficos, panaderos, albañiles, del transporte automotor), y ya desde los primeros años del siglo se registran antecedentes de la

conformación de federaciones obreras que intentaban unificar la organización sindical del conjunto de los trabajadores (Bilsky, 1985).

A su vez, durante las primeras décadas del siglo XX estas experiencias organizativas de los trabajadores se potenciaban por una fuerte difusión, entre la clase obrera, de las ideas provenientes del anarquismo, del socialismo, del sindicalismo revolucionario y del comunismo (Matsushita, 1983).

De esta manera, la presencia sindical acompañó desde sus inicios al proceso de industrialización, y a lo largo de la década del '30 se registran importantes desarrollos en actividades como la industria textil (Di Tella, 1993), de la construcción (Iñigo Carrera, 2004), y frigorífica. Más aún, recientes aportes historiográficos han señalado que a lo largo de la década del '30 existió un significativo grado de organización sindical en los lugares de trabajo a través de comisiones internas de fábrica (Ceruso, 2010).

Por otra parte, desde mediados de los años '30 se registran antecedentes de la búsqueda, por parte de las organizaciones sindicales, de ir hacia un sistema de sindicato único por rama de actividad. Al respecto, ya durante el Congreso Constituyente de la CGT Independencia en 1936 se había aprobado la intención de avanzar hacia la constitución de organizaciones por rama de actividad, con el objetivo de buscar una mayor centralización sindical (Danani, 2011). En efecto, a mediados de la década de 1930 ya estaba planteado, al interior del movimiento obrero, un conflicto entre quienes impulsaban el sindicato único por rama de actividad frente a quienes defendían la vieja organización por oficios, y donde la propia dirección de la CGT “propugnaba la organización por rama, dejando de lado la organización por oficio, y la formación de un solo sindicato, rechazando la forma federativa” (Iñigo Carrera, 2004).

Finalmente, durante la segunda mitad de la década del '30 también existió una importante cantidad de negociaciones colectivas que daban cuenta de un creciente proceso de institucionalización de las relaciones entre las

organizaciones sindicales y las patronales, con la intervención más o menos activa del Estado (Gaudio y Pilone, 1983).

Como veremos a lo largo de esta primera parte, la irrupción del peronismo a mediados de los años '40 implicó la consolidación y potenciación de algunas de estas tendencias que ya se venían desarrollando en el seno de las organizaciones sindicales, y condicionó significativamente la relación Estado – sindicatos a lo largo de las décadas siguientes.



## **Capítulo 2: El mercado de trabajo y la estructura ocupacional durante la industrialización por sustitución de importaciones: una aproximación a la relación de fuerzas sociales (1945 – 1975)**

### **1. Introducción**

El análisis de las formas de acción y organización sindical en el largo plazo requiere dar cuenta, en primer lugar, de las bases objetivas sobre las cuales dichas formas se asientan.

En este sentido, la consideración de estas disposiciones objetivas en un determinado contexto histórico, y sus cambios en el tiempo, nos permitirá realizar una aproximación al estado de la “relación de fuerzas sociales” (Gramsci, 1999).

Estas condiciones objetivas incluyen, entre otras dimensiones, la cantidad de trabajadores y empleadores, su distribución sectorial y geográfica, el tamaño promedio de los establecimientos, e incluso el papel que cada actividad económica ocupa en el patrón de crecimiento. Por ende, ellas pueden favorecer o dificultar la acción sindical, y constituyen la base sobre la que operan, posteriormente, otros factores tales como las relaciones políticas, la vinculación entre las distintas organizaciones sindicales y el Estado, las características y estrategias de las distintas fracciones del capital frente a la organización obrera, y el resultado de las luchas previas.

La principal dificultad para avanzar en el análisis en el largo plazo de los cambios en la “relación de fuerzas sociales” está dada por las insuficiencias en la información disponible, que en gran medida resulta fragmentaria<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> La consideración de este tipo de dimensiones no ha estado ausente de muchos trabajos que, directa o indirectamente, analizaron las formas de acción colectiva de los trabajadores en espacios temporales más o menos extensos. Sin embargo, la consideración del estado de la “relación de fuerzas sociales” no ha resultado un eje central en la mayoría de dichos trabajos. La investigación llevada adelante por Iñigo Carrera (2004) referida a la estrategia de la clase obrera a mediados de la década de 1930 constituye, posiblemente, el trabajo que

Aún así, es posible reconstruir una aproximación tendiente a dar cuenta de la trayectoria de aquellas disposiciones objetivas a lo largo de la etapa.

Para ello, en un primer momento referiré a las características generales del patrón de crecimiento de la etapa, denominado usualmente como “industrialización por sustitución de importaciones” (ISI), incluyendo aquí una aproximación general a la trayectoria de las principales variables del mercado de trabajo.

Posteriormente, esta caracterización será complementada con una descripción más detallada de la estructura ocupacional a partir de la información proporcionada por los censos económicos.

La utilización de este segundo nivel se justifica por la necesidad de desagregar la información general referida a la trayectoria del mercado de trabajo, a fin de poder construir series que incluyan dimensiones tales como la cantidad de establecimientos y ocupados en los grandes agrupamientos (industria, comercio y servicios). En particular, analizaremos la situación de la industria manufacturera, tanto por su importancia durante el período de industrialización por sustitución de importaciones, como por la disponibilidad de información. Específicamente, daremos cuenta de la distribución geográfica de establecimientos y ocupados, y el desagregado según las escala de ocupación de los establecimientos.

---

con mayor nivel de minuciosidad ha analizado las vinculaciones existentes entre aquellas disposiciones objetivas y las formas que asume la acción colectiva de los trabajadores. Al respecto, señala que “la necesidad del análisis de la estructura económica de la sociedad para poder conocer la huelga general de 1936 se asienta en el hecho (...) de que los individuos (...) están constituidos por conjuntos de relaciones sociales, y que si bien una parte de esas relaciones son ideológicas, en el sentido de que se establecen pasando por la conciencia y dependen de la voluntad de los individuos, no son las únicas que constituyen a los protagonistas del hecho investigado. Las otras relaciones, las que son ajenas a la voluntad, son las que se establecen en la actividad económica, estrechamente ligadas a la estructura económica de la sociedad y constituyen una disposición de fuerzas objetiva, en la que se asienta la vida política de la sociedad”.

## **2. La trayectoria del mercado de trabajo durante la industrialización por sustitución de importaciones**

La crisis del “modelo agroexportador” a fines de los años '20 operó como causa para el surgimiento de estrategias de acumulación que contribuyeron a otorgarle a la producción industrial un mayor protagonismo dentro del conjunto de la economía local. Durante la década siguiente existieron diversos intentos de mantener subordinada la producción industrial a los intereses del sector agroexportador. El Plan Pinedo constituyó, en este sentido, el punto cúlmine del intento de promover, desde el Estado, un modelo de industrialización sustitutiva que no pusiera en cuestionamiento la hegemonía de los sectores ligados a la producción agropecuaria (Llach, 1984).

El fracaso de esta iniciativa, y el advenimiento del peronismo pocos años más tarde, implicó el inicio de una segunda etapa dentro de la primera fase de la ISI. En efecto, a partir de 1945 la producción industrial fue impulsada desde el Estado, tanto a partir de la creación de mecanismos de transferencia de la renta agropecuaria hacia la industria, como asimismo a partir de la propia participación del Estado en el desarrollo de la industria pesada, en ramas como la siderurgia y la petroquímica.

La industrialización por sustitución de importaciones se prolongó hasta mediados de los años '70, y sus proyecciones sobre el mercado de trabajo, y por ende sobre las condiciones objetivas en las que operan las organizaciones sindicales, resultaron muy significativas.

Asimismo, cabe destacar la existencia de dos subperíodos dentro de esta etapa. En efecto, entre 1930 y 1955 el proceso de industrialización se centró en la elaboración local de productos de consumo final, también conocido como “industrialización liviana”, y estuvo impulsado por sectores como la industria alimenticia y la industria textil, y posteriormente por la industria metalmecánica. Por su parte desde mediados de los años '50 hasta mediados de los '70 se desarrolló una segunda etapa de la ISI, también conocida como “industrialización pesada”, donde los sectores que presentaron un mayor

dinamismo fueron la industria automotriz, y la producción de insumos de uso difundido, tales como la industria siderúrgica, y la industria química y petroquímica.

Durante todo este período la economía nacional funcionó, en términos generales, con altos niveles de protección, y el salario, principalmente a partir de 1945, constituyó un componente central de la demanda agregada, generando las condiciones necesarias para la conformación de un mercado de trabajo crecientemente estructurado y formal.

A continuación se presentarán en forma estilizada las principales características de cada una de estas subetapas, incorporando las principales variables referidas, en términos agregados, al comportamiento del mercado de trabajo, para posteriormente adentrarnos en la dinámica que presentó la estructura ocupacional, a partir de la información proveniente de los censos económicos.

## **2.1 La primera fase de la industrialización por sustitución de importaciones y las transformaciones en el mercado de trabajo (1930 – 1958)**

El período que se extiende entre los primeros años de la década del '30 y la segunda mitad de la década del '50 se caracterizó en nuestro país por un incremento sostenido de la producción industrial, que hacia 1945 superó por primera vez a la producción agropecuaria en su contribución al producto total (Basualdo, E. 2006).

El inicio de esta etapa estuvo marcado por la fuerte caída en la actividad, producto de la crisis del año 1929, que originó en los primeros años de la década del '30 un fuerte aumento de la desocupación (Iñigo Carrera, 2004).

Sin embargo, a partir del año 1933 la actividad económica comenzó a crecer nuevamente, impulsada principalmente por la industria manufacturera, que año tras año aumentaba su participación en el conjunto de la producción local (ver cuadro nº 1). Una década después, en 1946, el producto bruto se

había incrementado en un 67%, mientras que la industria manufacturera había virtualmente duplicado dicho crecimiento, aumentando un 130% entre 1933 y 1946.

**Cuadro n° 1: Producto bruto interno a costo de factores, 1929 – 1946  
(en millones de pesos de 1950)**

	Total	Industria manufacturera	IM / Total
1929	34.656	6.244	18,02%
1930	32.264	6.176	19,14%
1931	30.955	5.481	17,71%
1932	29.926	5.148	17,20%
1933	31.333	5.835	18,62%
1934	33.806	6.625	19,60%
1935	35.298	6.809	19,29%
1936	35.550	7.247	20,39%
1937	38.145	7.699	20,18%
1938	38.289	8.001	20,90%
1939	39.746	8.316	20,92%
1940	40.399	8.330	20,62%
1941	42.468	8.658	20,39%
1942	42.965	8.782	20,44%
1943	42.645	9.179	21,52%
1944	47.468	10.412	21,93%
1945	45.950	10.481	22,81%
1946	50.035	11.823	23,63%

Fuente: CEPAL, Desarrollo Económico en Argentina, Anexo Estadístico, 1958. Citado por Iñigo Carrera (2004)

Este incremento de la actividad económica tuvo su correlato en el aumento de la ocupación, que creció un 49% entre 1933 y 1942, luego de haber caído un 6% entre 1929 y 1932, aunque ello no se habría traducido en un significativo aumento de los salarios reales, que en 1942 todavía se encontraban en niveles similares a los de 1929 (ver cuadro n° 2).

**Cuadro n° 2: Nivel de ocupación y salario real en Buenos Aires 1929 - 1942 (1929 = 100)**

	Ocupados	Salario Real
1929	100	100
1930	100,92	91
1931	97,83	98
1932	94,18	104
1933	98,22	96
1934	104,40	99
1935	113,21	101
1936	119,51	95
1937	126,11	96
1938	129,51	96
1939	132,10	97
1940	129,18	98
1941	135,01	98
1942	140,63	101

Fuente: Dirección Nacional del Trabajo, Investigaciones Sociales, años 1940 y 1943/45. Citado por Murmis y Portantiero (2004)

Al igual que en el caso de la evolución del producto, el crecimiento de la ocupación en la industria manufacturera fue significativamente superior al del conjunto de la economía. En este sentido, la información proveniente de los censos económicos de 1935 y 1946 da cuenta que, entre esos años, la ocupación en la industria creció un 129%, generando mayores condiciones para el fortalecimiento de las organizaciones sindicales presentes en dicho sector.

A partir de mediados de los años '40 la producción industrial recibió un nuevo impulso, ahora a partir de la intervención estatal directa. Como consecuencia de ello, la industria continuó creciendo por encima del promedio de la economía: entre los años 1950 y 1957 el valor agregado por la industria creció a razón de una tasa anual acumulativa del 4,9%, mientras el valor agregado del conjunto de la economía lo hizo al 3% anual acumulativo (González, 2011).

Durante los primeros años de los gobiernos peronistas ello se plasmó en un fuerte incremento del salario real (ver cuadro n° 3), proceso al que no resulta ajeno el aumento de la conflictividad obrera, que entre los años 1946 y 1948 presenta los mayores niveles del período 1925 – 1954 (Doyon, 2006).

**Cuadro n° 3: Evolución del producto bruto, la inflación y el salario real (1943 – 1955)**

Año	Tasa de crecimiento del PBN	Tasa de inflación	Salario Real 1943 = 100
1943	2,7	1,1	100
1944	9,7	-0,3	111
1945	-4,8	19,7	106
1946	8,7	17,7	112
1947	12,7	13,5	140
1948	5,2	13,1	173
1949	-1,5	31,1	181
1950	0,4	25,5	173
1951	3,8	36,7	161
1952	-5,9	38,7	143
1953	6,1	4,0	154
1954	5,0	3,8	165
1955	7,2	12,3	163

Fuente: Carlos Díaz Alejandro, *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*, Yale University Press, New Haven, 1970, citado por Scott Mainwaring (1982).

Sin embargo, a comienzos de los años '50 la economía argentina empezaría a experimentar un conjunto de restricciones que derivarían en recurrentes crisis de la balanza de pagos, y que darían origen al denominado modelo de “stop and go” (Braun y Joy, 1981). En el trasfondo de estas restricciones se encontraban los obstáculos para generar las divisas que requería la profundización de la industrialización por sustitución de importaciones, y que se originaban en la conjunción de una caída tendencial de los precios de las exportaciones agropecuarias a partir de 1953, una caída de los saldos

exportables, y una creciente necesidad de insumos importados por parte del sector industrial (González, 2011).

Durante los últimos años de los primeros gobiernos peronistas estos obstáculos intentaron ser salvados a partir de promover incrementos en la productividad de la industria, de incentivar la producción agropecuaria a fin de obtener mayores saldos exportables, y a través del establecimiento de un marco para la inversión extranjera directa. En tal sentido, el Segundo Plan Quinquenal (1953 – 1957) y el Congreso de la Productividad de 1955 constituyeron los intentos más acabados de un gobierno que poco tiempo después sería derrocado por el golpe de estado de 1955.

## **2.2 La segunda fase de la industrialización por sustitución de importaciones y su impacto en el mercado de trabajo (1958 – 1976)**

El inicio de la segunda fase de la ISI suele establecerse en el año 1958, con la asunción del gobierno de Frondizi y el dictado de medidas que incluyeron un nuevo marco legal para la inversión extranjera directa y el impulso de la industria pesada.

En términos generales, la economía argentina siguió experimentando un comportamiento cíclico en los términos del modelo “stop and go” hasta el año 1963, lo que implicaba que en la fase descendente se registrara una caída en términos absolutos del producto.

Sin embargo, dicho comportamiento se modificó a partir de 1964, y en la fase descendente del ciclo sólo se producía un desaceleramiento de la tasa de crecimiento anual, que seguía siendo positiva (Basualdo, E. 2006).

Al igual que en la primera fase de la ISI, la participación de la industria dentro del conjunto de la economía continuó siendo creciente, pasando de representar el 18,4% del valor agregado bruto total en el año 1950, al 25% en el año 1975 (ver cuadro n° 4).

**Cuadro n° 4: Evolución del PIB, el valor agregado total y el valor agregado por la industria (1950 – 1975, en millones de pesos, a precios de 1993)**

	Producto Interno Bruto (1960 = 100)	Valor Agregado Bruto	Valor Agregado Industria	IM / VAB
1950	74,6	73.879	13.571	18,37%
1951	77,5	76.405	13.926	18,23%
1952	73,6	74.157	13.663	18,42%
1953	77,5	76.015	13.587	17,87%
1954	80,7	78.875	14.663	18,59%
1955	86,4	83.707	16.457	19,66%
1956	88,8	86.283	17.598	20,40%
1957	93,4	90.778	18.988	20,92%
1958	99,1	96.246	20.574	21,38%
1959	92,7	90.639	18.447	20,35%
1960	100	97.291	20.303	20,87%
1961	107,1	103.748	22.336	21,53%
1962	105,4	102.502	21.104	20,59%
1963	102,9	100.454	20.247	20,16%
1964	113,5	108.444	24.064	22,19%
1965	123,9	116.753	27.386	23,46%
1966	124,7	118.652	27.567	23,23%
1967	128,0	122.083	27.984	22,92%
1968	133,5	128.378	29.803	23,22%
1969	144,9	138.793	33.032	23,80%
1970	152,7	145.278	35.116	24,17%
1971	158,4	150.508	37.273	24,76%
1972	161,7	152.948	38.771	25,35%
1973	167,8	157.287	40.309	25,63%
1974	176,9	167.296	42.676	25,51%
1975	175,8	166.232	41.587	25,02%

Fuente: González (2011)

El comportamiento del mercado de trabajo acompañó la dinámica general del patrón de crecimiento económico durante la segunda fase de la ISI. Sin embargo, a diferencia de la fase anterior, el mayor peso relativo de la

industria en el total de la economía no se tradujo en un incremento de la participación de los trabajadores de la industria en el total de la ocupación.

En este sentido, la segunda fase de la ISI se caracterizó por el predominio de una industria capital intensiva (siderurgia, química y petroquímica, automotriz), mientras que en las décadas anteriores las industrias dinámicas eran trabajo intensivas (alimentación, textiles, cuero y calzado).

Como consecuencia de ello, el aumento de la cantidad de trabajadores en la industria entre 1958 y 1975 (15,4%) fue significativamente inferior al incremento del total de ocupados (29,8%). En el cuadro n° 5 se puede observar dicho proceso, y la existencia de una caída tendencial de la participación de los trabajadores industriales en la ocupación total, aunque con una recuperación a partir del año 1970.

El comportamiento de la ocupación también distingue la existencia de dos subperíodos dentro de la segunda fase de la ISI. En efecto, la reestructuración producida entre los años 1958 y 1963 implicó una caída neta de puestos de trabajo, que afectó particularmente a la industria. Mientras que la cantidad de ocupados se redujo entre dichos años un 3,5%, en la industria la caída fue del 14,5%.

A partir de entonces, y en el marco de la modificación del ciclo económico, el mercado de trabajo volvió a recuperar su dinamismo, y entre 1963 y 1975 la cantidad total de ocupados se incrementó en un 34,6%, y en la industria dicho incremento fue del 35%. Como consecuencia de ello se produjo una fuerte reducción de la tasa de desempleo, que pasó de un 8,8% en el año 1963 a un 3,7% en el año 1975 (Ferrerres, 2005).

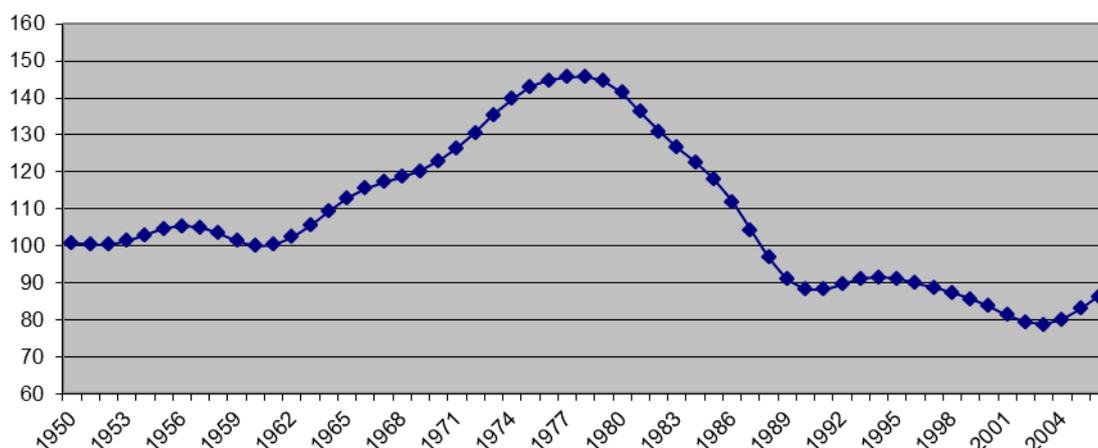
**Cuadro n° 5: Evolución de la cantidad de puestos de trabajo en la industria y los ocupados totales, en miles (1955 – 1975)**

Año	Industria manufacturera	Total Ocupados	Industria / Total de ocupados
1955	1.906,8	7.518,0	25,36%
1956	1.968,6	7.607,5	25,88%
1957	2.030,1	7.830,1	25,93%
1958	2.070,9	7.961,0	26,01%
1959	2.066,1	7.867,8	26,26%
1960	2.017,3	7.914,8	25,49%
1961	2.004,7	7.929,0	25,28%
1962	1.876,1	7.788,2	24,09%
1963	1.769,9	7.679,4	23,05%
1964	1.877,4	7.858,3	23,89%
1965	1.933,4	8.082,5	23,92%
1966	1.898,9	8.131,4	23,35%
1967	1.930,0	8.394,6	22,99%
1968	1.891,5	8.529,2	22,18%
1969	1.962,4	8.887,4	22,08%
1970	1.973,5	9.128,7	21,62%
1971	2.020,0	9.274,1	21,78%
1972	2.117,1	9.585,8	22,09%
1973	2.233,6	10.001,3	22,33%
1974	2.357,6	10.366,0	22,74%
1975	2.390,2	10.334,5	23,13%

Fuente: González (2011)

En cuanto al comportamiento salarial durante la segunda fase de la ISI, se registra un primer momento de estancamiento, e incluso caída en términos reales, y luego, a partir de 1963, un persistente incremento en términos reales, que se interrumpe abruptamente luego del golpe de estado de 1976, cuando se abre una nueva etapa cuyas especificidades serán analizadas en la segunda parte de este trabajo (ver gráfico n° 1).

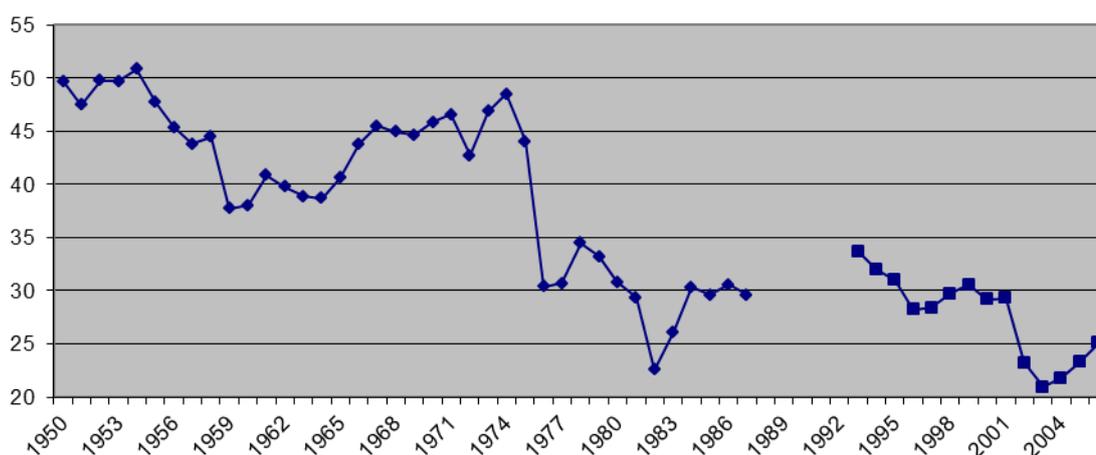
**Gráfico n° 1: Evolución tendencial del salario real 1950 – 2006  
(tendencia Hodrick – Prescott, 1960 = 100)**



Fuente: González (2011)

Por su parte, la información disponible en materia de distribución funcional del ingreso permite dar cuenta de una tendencia decreciente de la participación asalariada en el producto hasta el año 1964, mientras que a partir de entonces se revierte parcialmente dicho comportamiento, hasta recomponer, en 1974, los valores existentes en la primera mitad de los años '50. Nuevamente, existe un corte abrupto a partir de 1976 (ver gráfico n° 2).

**Gráfico n° 2: Participación asalariada en el PBI 1950 – 2006 (%)**



Fuente: Alfonsín y Tarallo Gariup (2008)<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> La serie utilizada fue construida en base a datos del INDEC y del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO. No existen datos para los años 1988 a 1992.

### 3. La estructura ocupacional durante la industrialización por sustitución de importaciones: una aproximación a partir de los censos económicos

#### 3.1 La trayectoria de la estructura ocupacional en los grandes sectores

La descripción realizada hasta aquí permite apreciar, a grandes rasgos, el comportamiento del mercado de trabajo durante la industrialización por sustitución de importaciones.

Esta descripción puede ser complementada con la información proveniente de los censos económicos, que brindan un mayor desagregado del comportamiento de la estructura ocupacional durante la etapa.

En el cuadro n° 6 se presenta la información correspondiente a la cantidad de establecimientos y ocupados a nivel de los grandes agrupamientos.

**Cuadro n° 6: Establecimientos y ocupados totales según grandes agrupamientos (totales en censos económicos)**

	Industria manufacturera		Comercio <sup>24</sup>		Servicios		Total	
	Establecim.	Ocupados	Establecim.	Ocupados	Establecim.	Ocupados	Establecim.	Ocupados
1935	37.965	511.805	sd	sd	sd	sd	sd	sd
1946	84.895	1.171.398	189.235	879.299	55.498	sd	329.628	2.050.697
1954	148.371	1.439.329	308.563	1.124.266	81.186	sd	538.120	2.563.595
1964	143.057	1.320.070	407.342	1.015.644	157.178	400.734	707.577	2.736.448
1974	126.388	1.525.257	497.096	1.218.137	209.878	663.134	833.362	3.406.528

Fuente: elaboración propia sobre datos de los Censos Nacionales Económicos, a excepción de los datos correspondientes a 1935, cuya fuente es Sourrouille y Lucángeli (1981).

<sup>24</sup> En los años 1946 y 1954 se consigna en forma agregada la cantidad total de ocupados en el comercio y los servicios, puesto que la información publicada en los censos económicos no permite presentarlos en forma separada. Esta operación si puede realizarse con relación a los asalariados: año 1946: 422.350 asalariados en el comercio y 161.362 en los servicios; año 1954: 476.077 asalariados en el comercio y 158.972 en los servicios.

La información proveniente de los censos económicos permite apreciar tendencias y elaborar series en el largo plazo. Sin embargo, la gran mayoría de los censos económicos no contienen información sobre actividades muy relevantes (entre otras, intermediación financiera, construcción, agropecuaria y transporte), y es posible asumir la existencia de un subregistro en la cantidad de establecimientos y ocupados en el comercio y los servicios, por lo que resulta necesario recurrir a otras fuentes a los fines de complementar, al menos parcialmente, los datos aquí presentados. En tal sentido, en el cuadro n° 7 se presenta la información disponible proveniente de los censos nacionales de población de los años 1947, 1960 y 1970.

**Cuadro n° 7: Estructura sectorial del empleo. Argentina, 1947, 1960, 1970 (total de ocupados y porcentaje sobre el total de la PEA)**

	1947		1960		1970	
	Ocupados	%	Ocupados	%	Ocupados	%
<b>Agropecuario</b>	1.670.595	26,7	1.462.465	19,7	1.418.670	16,1
<b>Minería</b>	33.478	0,5	45.153	0,6	49.520	0,6
<b>Industria manufacturera</b>	1.565.492	25,0	2.060.763	27,8	2.108.379	23,9
<b>Construcción</b>	262.948	4,2	473.573	6,4	770.615	8,7
<b>Electricidad, gas y agua</b>	31.926	0,5	92.463	1,3	106.614	1,2
<b>Comercio y finanzas</b>	876.638	14,0	1.005.484	13,5	1.474.433	16,7
<b>Transportes</b>	380.537	6,1	580.830	7,8	604.188	6,8
<b>Otros servicios</b>	1.445.700	23,1	1.703.793	23,0	2.286.962	25,9
<b>Total</b>	6.267.313	100	7.424.524	100	8.819.380	100

Fuente: Llach (1978).

Los déficits en materia de información disponible y las divergencias existentes en cuanto a las fuentes consultadas para su obtención, impiden incorporar a estas actividades dentro del análisis general, y obligan a formular ciertas prevenciones respecto a los datos correspondientes al comercio y los servicios. Por ende, la caracterización sobre la cantidad de establecimientos y ocupados que realizaré a continuación debe ser matizada a la luz de los faltantes expuestos.

En términos generales, el comportamiento de la estructura ocupacional entre 1946 y 1974 presenta un crecimiento constante de la cantidad de establecimientos y de ocupados relevados en los censos económicos, del orden del 153% y 66% respectivamente.

Al analizar la distribución sectorial se observa un mayor crecimiento relativo del comercio y los servicios, tanto en materia de establecimientos como de ocupados.

**Cuadro n° 8: Distribución sectorial del total de establecimientos**

	Industria manufacturera	Comercio	Servicios	Total
1946	25,75	57,41	16,84	100
1954	27,57	57,34	15,09	100
1964	20,22	57,57	22,21	100
1974	15,17	59,65	25,18	100

**Cuadro n° 9: Distribución sectorial del total de ocupados**

	Industria manufacturera	Comercio <sup>25</sup>	Servicios	Total
1946	57,12	42,88	sd	100
1954	56,14	43,86	sd	100
1964	48,24	37,12	14,64	100
1974	44,77	35,76	19,47	100

Fuente: elaboración propia con datos de los Censos Nacionales Económicos

En cuanto a las características de la ocupación en cada uno de estos sectores, debe destacarse que los niveles de asalarización son mucho mayores en la industria, manteniéndose por sobre el 80% a lo largo de todo el período, mientras que en el comercio y los servicios los niveles de asalarización son significativamente menores (ver cuadro n° 10).

<sup>25</sup> Para los años 1946 y 1954 ver nota n° 4.

### **Cuadro n° 10: Tasas de asalarización en la industria manufacturera, y el comercio y los servicios**

	Industria manufacturera	Comercio y servicios
1946	87,33	53,16
1954	81,14	42,32
1964	80,69	38,70
1974	84,78	Sd

Fuente: elaboración propia con datos de los Censos Nacionales Económicos

La información consignada en estos cuadros permite apreciar que, aún a pesar del mayor crecimiento relativo del sector servicios en la ocupación total durante la segunda fase de la industrialización por sustitución de importaciones, la industria manufacturera seguía explicando una porción muy significativa del total.

Las transformaciones ocupacionales presentadas aquí de manera agregada, también pueden ser abordadas a partir de considerar el comportamiento intrasectorial, ya que también allí se produjeron transformaciones de relevancia, que poseen significativas consecuencias sobre la disposición de fuerzas objetivas, que condiciona las formas de organización y acción sindical.

A continuación presentaré la trayectoria de la estructura ocupacional en la industria manufacturera, y en el comercio y los servicios a partir de la información disponible en los censos económicos, para posteriormente volver sobre el análisis general.

### **3.2 La estructura ocupacional en la industria manufacturera**

#### **3.2.1 Comportamiento sectorial**

La información proveniente de los censos económicos permite identificar, dentro del conjunto de la industria manufacturera, la existencia de patrones diferenciales de comportamiento entre las distintas ramas de actividad, y por ende de importantes transformaciones intrasectoriales.

En los cuadros n° 11 y 12 se presenta la evolución de la cantidad de establecimientos industriales con un primer nivel de apertura, y la participación relativa de cada nivel.

**Cuadro n° 11: Establecimientos en la industria manufacturera por ramas de actividad (total)**

	1935	1946	1954	1964	1974
Alimentos, bebidas y tabaco	11.592	18.406	22.932	25.849	27.462
Textiles, confecciones y cuero	5.814	16.834	29.413	18.466	18.310
Madera	Sd	10.079	19.943	17.347	19.688
Papel, imprenta y editoriales	Sd	3.580	4.643	5.267	5.444
Químicos, petróleo, caucho y plástico	1.033	2.281	3.304	5.057	6.217
Minerales no metálicos	Sd	6.380	12.281	9.923	14.216
Metales, productos metálicos, maquinaria y equipos	8.791	23.020	48.215	56.688	32.058
Varios	10.735	4.315	7.640	4.460	2.993
<b>Total</b>	<b>37.965</b>	<b>84.895</b>	<b>148.371</b>	<b>143.057</b>	<b>126.388</b>

**Cuadro n° 12: Establecimientos en la industria manufacturera por ramas de actividad (%)**

	1935	1946	1954	1964	1974
Alimentos, bebidas y tabaco	30,53	21,68	15,46	18,07	21,73
Textiles, confecciones y cuero	15,31	19,83	19,82	12,91	14,49
Madera	Sd	11,87	13,44	12,13	15,58
Papel, imprenta y editoriales	Sd	4,22	3,13	3,68	4,31
Químicos, petróleo, caucho y plástico	2,72	2,69	2,23	3,53	4,92
Minerales no metálicos	Sd	7,52	8,28	6,94	11,25
Metales, productos metálicos, maquinaria y equipos	23,16	27,12	32,50	39,63	25,36
Varios	28,28	5,08	5,15	3,12	2,37
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia sobre datos de los Censos Nacionales Económicos, a excepción de los datos correspondientes a 1935, cuya fuente es Sourrouille y Lucángeli (1981).

En cuanto a la cantidad de establecimientos en la industria manufacturera, se registra un fuerte incremento entre 1935 y 1954, y a partir de entonces dicha cantidad disminuye en forma constante.

Sin embargo, como veremos al analizar el tamaño de los establecimientos, entre 1954 y 1974 dicha caída responde a un proceso de concentración y centralización económica, y de incremento del tamaño de los establecimientos, ya que entre dichos años se verifica un fuerte incremento de la cantidad de ocupados totales en la industria manufacturera (ver cuadros n° 13 y 14).

Por su parte, el cuadro n° 15 permite apreciar la participación de cada uno de estos sectores dentro del conjunto de la producción de la industria manufacturera.

**Cuadro n° 13: Ocupados en la industria manufacturera por ramas de actividad (total)**

	<b>1935</b>	<b>1946</b>	<b>1954</b>	<b>1964</b>	<b>1974</b>
Alimentos, bebidas y tabaco	136.037	269.384	275.714	271.968	320.370
Textiles, confecciones y cuero	109.821	268.164	312.200	227.743	245.722
Madera	Sd	120.333	135.766	75.724	87.625
Papel, imprenta y editoriales	Sd	68.534	64.442	65.409	72.199
Químicos, petróleo, caucho y plástico	24.588	68.914	89.960	98.629	147.843
Minerales no metálicos	Sd	74.397	93.104	77.683	103.758
Metales, productos metálicos, maquinaria y equipos	104.430	258.196	421.207	470.295	532.428
Varios	136.929	43.476	46.936	32.619	15.312
<b>Total</b>	<b>511.805</b>	<b>1.171.398</b>	<b>1.439.329</b>	<b>1.320.070</b>	<b>1.525.257</b>

**Cuadro n° 14: Ocupados industriales por ramas de actividad (%)**

	1935	1946	1954	1964	1974
Alimentos, bebidas y tabaco	26,58	23,00	19,16	20,60	21,00
Textiles, confecciones y cuero	24,46	22,89	21,69	17,25	16,11
Madera	Sd	10,27	9,43	5,74	5,74
Papel, imprenta y editoriales	Sd	5,85	4,48	4,95	4,73
Químicos, petróleo, caucho y plástico	4,80	5,88	6,25	7,47	9,69
Minerales no metálicos	Sd	6,35	6,47	5,88	6,80
Metales, productos metálicos, Maquinaria y equipos	20,40	22,04	29,26	35,63	34,91
Varios	26,75	3,71	3,26	2,47	1,00
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Cuadro n° 15: Participación sectorial en el total del valor de la producción de la industria manufacturera**

	1935	1946	1954	1964	1974
Alimentos, bebidas y tabaco	41,5	33,7	30,3	29,6	27,6
Textiles, confecciones y cuero	20,6	25,5	22,6	16,1	13,5
Madera	Sd	5,0	4,2	2,2	2,2
Papel, imprenta y editoriales	Sd	4,9	4,3	4,2	4,0
Químicos, petróleo, caucho y plástico	9,5	11,2	12,2	15,7	16,7
Minerales no metálicos	Sd	3,6	3,8	3,1	3,2
Metales, productos metálicos, maquinaria y equipos	13,9	14,1	20,8	27,3	32,4
Varios	14,4	1,9	1,8	1,7	0,4
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia sobre datos de los Censos Nacionales Económicos, a excepción de los datos correspondientes a 1935, cuya fuente es Sourrouille y Lucángeli (1981).

La información consignada en los cuadros anteriores permite realizar un análisis sobre la magnitud de las transformaciones intrasectoriales experimentadas en la industria manufacturera, más allá de la caracterización del período entre 1935 y 1975, en términos agregados, como una etapa de expansión.

En efecto, en esta etapa la actividad que presentó un mayor dinamismo fue la producción de metales, productos metálicos, maquinaria y equipos, que incrementó en forma persistente tanto la cantidad total de ocupados, como asimismo su participación relativa dentro de la producción.

Por su parte, la producción de químicos, petróleo, caucho y plástico registró un importante crecimiento del total de ocupados, que se duplicaron entre 1946 y 1974, y de establecimientos, que casi se triplicaron en dicho período.

Este resultado resulta esperable, por cuanto se trata de las actividades que lideraron la segunda fase de industrialización por sustitución de importaciones.

En cuanto a las actividades que habían liderado la primera fase de industrialización, entre 1946 y 1974 presentan signos de estancamiento, en el caso de la producción textil, de indumentarias y cueros, que a su vez implicó una pérdida significativa dentro de su participación en el conjunto de la producción, o un incremento mucho menos importante, en el caso de la producción de alimentos, bebidas y tabaco.

### **3.2.2 Distribución geográfica de los trabajadores en la industria manufacturera**

El análisis de la distribución geográfica de los trabajadores constituye una segunda dimensión para analizar las transformaciones intrasectoriales producidas en la industria a partir de 1946.

Al respecto, los datos censales dan cuenta de una gran concentración de trabajadores en cuatro jurisdicciones: Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba.

Estos cuatro distritos explicaban entre 1946 y 1974 entre más del 80% de los ocupados en la industria manufacturera, con un máximo del 86% en el año 1974 (ver cuadro n° 16).

**Cuadro n° 16: Distribución geográfica de los trabajadores en la industria manufacturera (total de asalariados)<sup>26</sup>**

	1946	1954 <sup>27</sup>	1964	1974
Capital Federal	39,42	33,29	27,46	23,10
Buenos Aires	30,30	33,51	40,77	46,22
Santa Fe	9,26	9,21	9,25	9,36
Córdoba	4,56	5,40	7,06	7,36
Resto	16,46	18,60	15,46	13,95
Total	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia con datos de los Censos Nacionales Económicos

La información consignada en este cuadro permite apreciar, en primer lugar, el proceso de desplazamiento que se habría producido desde la Ciudad de Buenos Aires hacia la Provincia de Buenos Aires, principalmente a los partidos del conurbano. En efecto, la participación relativa agregada de estos dos distritos no varió significativamente a lo largo del período considerado, pasando del 69,72% en 1946 al 69,32% en 1974. Sin embargo, sí puede apreciarse un incremento de la cantidad de trabajadores en la provincia, que compensa la disminución de trabajadores en la ciudad.

Por otra parte, debe destacarse el importante incremento de la participación relativa de la Provincia de Córdoba en el total de trabajadores de la industria manufacturera, que se dio a la par de significativas modificaciones en la estructura productiva de dicha provincia, principalmente como consecuencia del crecimiento de la industria automotriz.

### **3.2.3 Distribución según el tamaño de los establecimientos**

A lo largo de este período se verifica, en términos generales, un crecimiento del tamaño promedio de los establecimientos.

---

<sup>26</sup> A los efectos de elaborar este cuadro, la información censal disponible sólo se refiere a los trabajadores asalariados, y en el año 1946 solamente a los obreros, sin incluir en este último caso a los empleados.

<sup>27</sup> En el año 1954 se incluyen los establecimientos correspondientes a las industrias extractivas, y a electricidad y gas, por cuanto la información censal disponible no permite su desagregación. Esta incorporación no modifica sustancialmente los resultados consignados, por cuando las industrias extractivas explican el 1,7% de los establecimientos (un total de 2.568) y el 2,5% de los ocupados (38.143), mientras que electricidad y gas explica el 0,6% de los establecimientos (un total de 889) y el 1,4% de los obreros (20.643).

**Cuadro n° 17: Establecimientos en la industria manufacturera según la cantidad de trabajadores ocupados<sup>28</sup>**

	1946		1954		1964 <sup>29</sup>		1974	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Hasta 10	73.564	85,10	137.758	90,73	126.765	88,68	108.237	85,64
De 11 a 25	7.153	8,28	8.097	5,33	9.644	6,75	10.077	7,97
De 26 a 50	2.847	3,29	3.010	1,98	3.186	2,23	3.854	3,05
De 51 a 100	1.548	1,79	1.530	1,01	1.721	1,20	2.045	1,62
De 101 a 300	997	1,15	1.003	0,66	1.153	0,81	1.560	1,23
De 301 a 500	157	0,18	196	0,13	223	0,16	298	0,24
De 501 a 1000	110	0,13	146	0,10	161	0,11	195	0,15
Más de 1000	64	0,07	88	0,06	88	0,06	122	0,10
<b>TOTAL</b>	<b>86.440</b>	<b>100</b>	<b>151.828</b>	<b>100</b>	<b>142.941</b>	<b>100</b>	<b>126.388</b>	<b>100</b>

El análisis de esta dimensión posee una importancia fundamental para dar cuenta de las condiciones de posibilidad de la organización y la acción sindical, puesto que estas, en principio, encuentran un terreno más fértil en aquellos espacios donde existe una mayor concentración de trabajadores en un mismo espacio geográfico (Hyman, 1981).

En términos agregados, es posible postular la existencia de una tendencia hacia un aumento del tamaño de los establecimientos, medido según la cantidad de trabajadores, entre los años 1946 y 1974. Es decir, crece la

<sup>28</sup> En el caso del tamaño de los establecimientos existen divergencias metodológicas entre los distintos censos económicos que dificultan la construcción de series de largo plazo. En efecto, en los años 1946 y 1954 se presenta la cantidad de establecimientos según la escala de obreros ocupados, no incluyendo a los empleados, los propietarios y sus familiares. Asimismo, también se consideran los obreros de las industrias extractivas y de electricidad y gas. En los años 1964 y 1974 se presenta esta distribución a partir de la ocupación total y la cantidad de asalariados. A los fines de construir esta serie, he utilizado la cantidad total de obreros para los años 1946 y 1954, y la cantidad de asalariados para el resto de los años. Ello se justifica, por un lado, en la propia información censal disponible y, por el otro, a las distorsiones que conlleva la consideración de los ocupados totales (incluyendo a propietarios y trabajadores no asalariados). En efecto, la cantidad de ocupados no asalariados es mucho mayor, en términos relativos, en los pequeños establecimientos, por lo que su inclusión en el total impide visualizar, en toda su magnitud, las transformaciones experimentadas por la estructura ocupacional de los trabajadores asalariados, y por ende su proyección sobre las posibilidades de acción y organización sindical.

<sup>29</sup> El total de establecimientos desagregado según la cantidad de asalariados difiere del total presentado en el cuadro n° 1 en un total de 146 unidades. Esta discordancia no es explicada en la presentación de la información censal, aunque sólo representa poco más del 0,1% del total.

participación relativa de los establecimientos medianos y grandes (de más de 100 trabajadores), y aumenta significativamente la proporción de trabajadores en dichos establecimientos (ver cuadros n° 17 y 18).

**Cuadro n° 18: Trabajadores en la industria manufacturera según el tamaño del establecimiento**

	1946		1954		1964		1974	
	Obreros	%	Obreros	%	Asalariados	%	Asalariados	%
Hasta 10	167.846	17,89	206.383	19,55	168.012	15,77	138.511	10,71
De 11 a 25	116.190	12,38	129.713	12,29	129.008	12,11	138.099	10,68
De 26 a 50	101.812	10,85	106.520	10,09	106.509	10,00	127.895	9,89
De 51 a 100	111.159	11,85	107.768	10,21	116.864	10,97	138.631	10,72
De 101 a 200	109.261	11,64	163.398	15,48	119.854	11,25	157.606	12,19
De 201 a 300 <sup>30</sup>	59.551	6,35	sd	sd	68.480	6,43	100.831	7,80
De 301 a 500	60.314	6,43	73.340	6,95	88.598	8,32	111.619	8,63
De 501 a 1000	76.622	8,17	102.634	9,72	103.374	9,71	133.395	10,32
Más de 1000	135.632	14,45	165.731	15,70	164.447	15,44	246.583	19,07
TOTAL	938.387	100	1.055.487	100	1.065.146	100	1.293.170	100

Fuente: elaboración propia con datos de los Censos Nacionales Económicos

La información consignada permite apreciar los cambios en la cantidad y tamaño de los establecimientos durante el final de la primera fase de la ISI (1946 – 1954) y su trayectoria a lo largo de la segunda fase (1954 – 1974).

Resulta notable la virtual duplicación de la cantidad de establecimientos industriales durante los primeros gobiernos peronistas, que es explicada casi exclusivamente (más del 98%) por el incremento de los establecimientos de menos de 10 ocupados.

Por el contrario, la distribución de obreros y asalariados muestra un crecimiento más importante de los medianos y grandes establecimientos, en particular de aquellos de más de 100 ocupados.

<sup>30</sup> En el censo del año 1954 la cantidad corresponde a establecimientos entre 101 y 300 obreros, mientras que en los restantes censos la información disponible permite desagregar entre establecimientos de entre 101 y 200 obreros, y establecimientos de entre 201 y 300 obreros.

Al respecto, no resulta posible realizar una comparación en términos absolutos, por cuanto los censos de 1946 y 1954 no incluyen, en la desagregación por tamaño, a los empleados, que totalizan 124.000 y 166.980 respectivamente.

Por ende, si asumimos una distribución de los empleados similar a la de los obreros, podemos observar tendencias en cuanto a la proporción de trabajadores en cada uno de los niveles de la escala de ocupación.

La información disponible da cuenta de la importancia creciente que tuvieron los grandes establecimientos durante el transcurso de la ISI en materia ocupacional, tendencia que se acentúa a partir de 1954.

Como ya señalamos anteriormente, entre 1954 y 1974 se registra una disminución del total de establecimientos de la industria manufacturera, mientras que al mismo tiempo aumenta la cantidad de trabajadores.

Ello se explica por la destrucción de pequeños establecimientos, que es compensada sólo de manera parcial por el incremento de los medianos y grandes establecimientos. En efecto, entre ambos años la caída total de establecimientos es de 25.440, mientras que en los establecimientos de menos de 10 trabajadores la caída es de 29.521. A su vez, resulta significativo el incremento de los establecimientos de más de 300 trabajadores, que crecen un 43% entre 1954 y 1974, pasando de 430 a 615 respectivamente.

Esta tendencia se profundiza al analizar la cantidad total de trabajadores según la escala ocupacional.

En efecto, la proporción de asalariados ocupados en establecimientos de más de 300 trabajadores pasó de representar el 29% del total en 1946, al 38% en 1974. Y este crecimiento estuvo impulsado por los establecimientos de más de 1000 trabajadores, cuya participación relativa pasó del 14,5% del total en 1946 al 19% en 1974.

Inversamente, la participación relativa de los asalariados ocupados en establecimientos de menos de 25 trabajadores se redujo del 30,3% en 1946 al 21,4% en 1974.

### 3.3 La estructura ocupacional en el comercio y los servicios

El análisis de la estructura ocupacional en el comercio y los servicios a partir de la información censal se enfrenta a numerosos obstáculos metodológicos. En efecto, la existencia de información parcial y los cambios en la clasificación de las actividades impiden construir series desagregadas en el largo plazo.

Aún así, es posible realizar una primera aproximación a partir de la distinción entre comercio mayorista, minorista y los servicios, y de la distribución geográfica de los establecimientos y ocupados en estos subsectores (ver cuadros n° 19, 20 y 21).

**Cuadro n° 19: Cantidad de establecimientos en el comercio y los servicios**

	1946	1954	1964	1974
Comercio mayorista	18.902	38.065	36.978	45.847
Comercio minorista	170.333	270.498	370.364	451.249
Servicios	55.498	81.186	157.178	209.878
Total	244.733	389.749	564.520	706.974

**Cuadro n° 20: Cantidad de ocupados en el comercio y los servicios**

	1946	1954	1964	1974
Comercio mayorista	134.246	173.159	236.838	276.171
Comercio minorista	288.104	302.918	778.806	941.966
Servicios	161.362	158.972	400.734	663.134
Total	583.712	635.049	1.416.378	1.881.271
Propietarios <sup>31</sup>	295.587	489.217		

<sup>31</sup> En los años 1946 y 1954 se consigna el total de asalariados desagregado por los distintos sectores, y se presenta el total de propietarios en forma separada ya que la información censal disponible no permite asignarlos a cada uno de ellos.

**Cuadro n° 21: Distribución geográfica de los ocupados en el comercio y los servicios**

	1946	1954	1964	1974
Capital Federal	35,18	33,50	28,17	27,28
Buenos Aires	23,04	25,84	30,89	29,79
Santa Fe	11,15	9,92	9,64	10,18
Córdoba	9,42	8,81	9,16	9,19
Resto	21,21	21,93	22,14	23,56

Fuente: elaboración propia con datos de los Censos Nacionales Económicos

Acerca de este último cuadro, cabe destacar que las transformaciones experimentadas en el comercio y los servicios, en términos de la distribución geográfica de los ocupados, fueron de menor magnitud a las registradas en la industria. En este sentido, mientras la estructura ocupacional en la industria se encuentra directamente relacionada con el proceso de industrialización desarrollado en el período, la distribución del total de ocupados en el comercio y los servicios parece estar más vinculada a la distribución poblacional registrada en los censos nacionales de población.

**4. Desde la “relación de fuerzas sociales” a la acción y organización sindical durante el período de industrialización por sustitución de importaciones**

En términos generales es posible afirmar que entre 1945 y 1975 en Argentina existió un desarrollo de condiciones objetivas que otorgaron mayores posibilidades a la acción y organización sindical. Por un lado, a partir de un marcado crecimiento económico y de una mayor complejidad de la estructura productiva. Por el otro, a partir de las proyecciones del patrón de crecimiento económico sobre el comportamiento del mercado de trabajo y la estructura ocupacional.

El análisis de estas dimensiones como una disposición de fuerzas objetiva permite ahondar sobre esta cuestión<sup>32</sup>.

En primer lugar, a lo largo de este período el mercado de trabajo funcionó con una tendencia al pleno empleo (probablemente con la única excepción de los primeros años de la década del '60), lo que implicaba un menor grado de competencia entre el conjunto de los trabajadores.

En segundo lugar, los procesos de centralización y concentración económica en la industria manufacturera se plasmaron en el crecimiento de los grandes establecimientos, posibilitando la aglomeración de grandes cantidades de trabajadores en un mismo lugar de trabajo que, adicionalmente, estaban muy concentrados geográficamente (área metropolitana de Buenos Aires, cordón del Paraná, Rosario y Córdoba), favoreciendo aún más las posibilidades para la acción y organización sindical.

Como veremos a continuación, el proceso de institucionalización de las organizaciones sindicales, tanto a partir de su reconocimiento estatal en forma generalizada como de una gran expansión de la negociación colectiva con los empleadores, resultó contemporáneo al proceso de desarrollo industrial.

Sin embargo, un dato distintivo de la historia sindical de nuestro país es que, al momento de dicha institucionalización, los sindicatos ya contaban con décadas de tradición organizativa, y ello dificultaría, en gran medida, la imposición de estrategias de control “desde arriba” durante las décadas siguientes<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Al respecto, Iñigo Carrera (2004) afirma que “conocer la estructura económica de la sociedad como una disposición de fuerzas objetiva significa conocer el grado de desarrollo de las fuerzas productivas y la situación de los grupos sociales que se dan sobre ese grado de desarrollo”.

<sup>33</sup> La importancia de esta cuestión resulta muy significativa al incorporar una perspectiva comparada. Tal es el caso del proceso de institucionalización de las organizaciones sindicales en Brasil, donde los sindicatos carecían, en el inicio de su relación con el Estado, de un gran desarrollo organizativo, y la capacidad de control “desde arriba” fue allí mucho más efectiva que en Argentina durante las décadas siguientes (Souza 2010). En sentido similar, ver Doyon (2006).

Sobre estos aspectos avanzaremos en los siguientes capítulos: en primer lugar, para dar cuenta de las características que asumió la estructura sindical, en tanto ello permitirá observar una de las dimensiones en las que se proyectó el estado de las relaciones políticas entre Estado y sindicatos; posteriormente, para visualizar este proceso a partir de la dinámica y contenidos de la negociación colectiva, en tanto aquí podrá apreciarse la magnitud de la intervención de las organizaciones sindicales en la determinación de las condiciones de compra venta y de consumo productivo de la fuerza de trabajo.

### **Capítulo 3: Institucionalización sindical y relación de fuerzas políticas: la intervención del Estado en el proceso de conformación de la estructura sindical (1945 – 1975)**

#### **1. Introducción**

Establecidas las bases objetivas sobre las cuales los trabajadores desarrollaron sus estrategias de organización y acción sindical, es necesario adentrarse en las especificidades que asumió dicho proceso y, en particular, en las relaciones institucionales que se establecieron entre el Estado y las organizaciones sindicales.

Estas relaciones se cristalizaron en normas que promovieron formas específicas de organización sindical. A través de dichas normas el Estado impuso límites, reconoció derechos y, en términos más generales, estableció pautas que impulsaban un determinado tipo de estructura sindical.

La consideración de aquellas bases objetivas resulta necesaria, pero por sí sola insuficiente, para dar cuenta de este proceso, ya que ellas no permiten apreciar las mediaciones que se establecen en el plano de las relaciones políticas entre el Estado y las organizaciones sindicales, e incluso hacia el interior de los propios sindicatos, y como ellas condicionan las características que asume la legislación sindical. Será necesario, entonces, indagar acerca del estado de la relación de fuerzas políticas (Gramsci, 1999).

A partir de este marco conceptual, en este capítulo se analizará el proceso de institucionalización de las organizaciones sindicales desarrollado a partir de mediados de los años '40, y su crecimiento y consolidación durante las tres décadas siguientes.

Como veremos posteriormente, el punto de partida de este proceso incluyó el reconocimiento estatal de un sistema de sindicato único por rama de

actividad, situación que fortaleció la posición de los sindicatos en la relación de fuerzas políticas, condicionando en gran medida la trayectoria posterior del vínculo Estado – sindicatos.

Esta consolidación, en los hechos, de un sistema de sindicato único por rama de actividad tuvo como contracara el intento estatal de preservar herramientas de control sobre las organizaciones sindicales, otorgándole al Ministerio de Trabajo la facultad de reconocer a la organización que ostentaría dicho monopolio de representación a través de la “personería gremial”<sup>34</sup>.

Como consecuencia de ello, en los años posteriores se fue desarrollando un proceso de ocupación del “mapa sindical”<sup>35</sup> por parte de las organizaciones sindicales que, a partir del reconocimiento estatal, accedían al derecho de representar, con exclusividad, los intereses colectivos de los trabajadores comprendidos en su ámbito personal y territorial de actuación.

Este reconocimiento estatal del monopolio de representación se complementó, prontamente, con el establecimiento de un sistema de negociación colectiva centralizado, que reconoció el lugar de las

---

<sup>34</sup> La referencia a la conformación de un monopolio de representación sindical por rama de actividad requiere formular una aclaración previa. Como veremos al analizar la legislación en materia de asociaciones sindicales, el Estado nunca impidió la posibilidad de conformar múltiples sindicatos en un mismo ámbito de actuación, pero sí reservó un conjunto de derechos de ejercicio exclusivo para aquellos que obtuviesen el reconocimiento estatal de la “personería gremial”. Aún así, no existen antecedentes significativos de que los trabajadores hayan impulsado la conformación de muchos sindicatos con ámbitos de actuación superpuestos. De esta manera, puede hablarse de la existencia de un monopolio “voluntario” de representación sindical, que fue plasmado en la legislación a partir del reconocimiento de derechos exclusivos al sindicato más representativo. En lo que sigue, la expresión “monopolio de representación sindical” debe ser leída con las salvedades que se desprenden de esta aclaración.

<sup>35</sup> Denomino “mapa sindical” a la conjunción entre los espacios territoriales y personales de actuación de las organizaciones sindicales. En efecto, la representación sindical se realiza sobre un conjunto de trabajadores delimitado tanto territorial (trabajadores de una localidad, provincia o la totalidad del país) como personalmente (trabajadores de una actividad, profesión u oficio, o empresa). A su vez, pueden existir diversas combinaciones entre los ámbitos territorial y personal. El sistema de monopolio de la representación, a partir del otorgamiento de la “personería gremial”, implica la existencia de una exclusividad de dicha representación sobre una determinada conjunción territorial y personal de trabajadores. De allí que pueda hablarse de un proceso de “ocupación del mapa sindical”, puesto que una vez otorgada la personería gremial a una organización sindical, su desplazamiento requerirá de un conjunto de factores, internos y externos a la estructura sindical, muy distintos a aquellos requeridos para su “ocupación inicial”.

organizaciones sindicales en la regulación de las relaciones laborales, a partir de su participación en la firma de convenios colectivos de trabajo que se extendían a la totalidad de los trabajadores de la actividad.

Finalmente, el crecimiento de las organizaciones sindicales incluyó tempranamente el desarrollo de una amplia red de prestación de servicios sociales, que a comienzos de la década de los '70 sería reconocida expresamente por el Estado, y a partir de entonces universalizada al conjunto de los trabajadores.

Como hemos analizado en el capítulo anterior, este proceso de consolidación institucional se dio, entre las décadas del '40 y del '70, en el marco una relación de fuerzas sociales que establecía condiciones objetivas crecientemente favorables para la acción sindical.

En los siguientes dos capítulos analizaremos como esta disposición de fuerzas objetiva, relativamente favorable a los trabajadores, se potenció a partir del estado de la relación de fuerzas políticas, en particular como consecuencia del vínculo existente entre las organizaciones sindicales y el peronismo, y de la presencia de una estructura sindical vertical y fuertemente centralizada.

Frente a ello, en la segunda mitad del siglo XX existieron intentos, llevados adelante por diversos gobiernos, de modificar el sistema de representación sindical centralizada o, en la mayoría de los casos, de promover reformas tendientes a tener un mayor control estatal sobre el conjunto de las organizaciones sindicales. Sobre esta última cuestión, resultaron claves tanto la “administración” del sistema de personerías gremiales por parte del Ministerio de Trabajo, como las modificaciones en la regulación normativa tendientes a intervenir en la distribución de poderes y facultades entre los distintos niveles de las organizaciones sindicales.

El contenido de este capítulo abordará esta dimensión institucional de la relación entre el Estado y las organizaciones sindicales, a partir de su

cristalización en la regulación de la estructura sindical, incluyendo el tratamiento del monopolio de representación y de las relaciones entre los distintos niveles de los sindicatos, y posteriormente en la conformación del sistema de obras sociales sindicales. Por su parte, en el siguiente capítulo daremos cuenta de los alcances y contenidos del sistema de negociación colectiva centralizada.

## **2. La Revolución de Junio y los orígenes de la estructura sindical**

A mediados de 1943 tuvo lugar en nuestro país un nuevo golpe de estado. Para entonces, las organizaciones sindicales ya contaban con un gran desarrollo en distintas actividades, y durante los años '30 habían aumentado su experiencia tanto a nivel de los conflictos protagonizados como del propio crecimiento organizativo (Matsushita, 1983; Iñigo Carrera, 2004; Murmis y Portantiero, 2004), que a su vez se potenciaba por el crecimiento de la cantidad de ocupados, en particular en la industria manufacturera, donde pasó de poco más de 500.000 trabajadores en 1935 a casi 1.200.000 en 1946.

Una de las primeras medidas adoptadas por el gobierno militar fue, precisamente, el intento de regular la actividad de las organizaciones sindicales y patronales, plasmado en el decreto 2.669 dictado en junio de 1943. Este intento fue resistido por las organizaciones sindicales y, en los hechos, su impacto fue inexistente.

Con la asunción de Juan Domingo Perón como titular del Departamento Nacional del Trabajo (luego Secretaría de Trabajo y Previsión), se cristalizó un cambio en la orientación del gobierno militar hacia las organizaciones de trabajadores. A partir de entonces, el gobierno no buscaría exclusivamente disciplinar a los sindicatos, sino que impulsaría una estrategia mucho más compleja, que incluiría la apertura de la Secretaría de Trabajo y Previsión hacia los trabajadores en conflicto, y el dictado numerosas disposiciones tendientes a reconocer derechos laborales.

Con relación a las organizaciones sindicales, este cambio de estrategia se tradujo en la suspensión del decreto 2.669/43, en diciembre de ese año.

A partir de entonces, y hasta la segunda mitad de 1945, la discusión sobre la legislación sindical fue pospuesta y se priorizó la resolución de conflictos sectoriales y la sanción de legislación referida a las relaciones individuales de trabajo.

En el transcurso de estos dos años la existencia de un monopolio de representación sindical de los trabajadores fue puesta en cuestión exitosamente por el gobierno militar, que promovió un vínculo selectivo con algunas organizaciones sindicales, mientras que mantenía una política represiva con otras (Doyon, 2006).

Como parte de su estrategia de intervención, el gobierno alentó la conformación de organizaciones sindicales, que encontraban una fuente de legitimación adicional en su capacidad de intervenir en la presentación de reclamaciones colectivas<sup>36</sup>. Como surge de los cuadros nº 1, 2 y 3 del anexo, durante el período que transcurre entre el golpe de estado de junio de 1943 y la consolidación del peronismo hacia fines de 1945 se constituyeron gran parte de las organizaciones sindicales más dinámicas durante todo el período posterior.

La creación de este conjunto de organizaciones respondió a causas diversas. Mientras un grupo de ellas tendió a ocupar un vacío organizativo en actividades que, al calor del proceso de industrialización, poseían un dinamismo creciente, otro sector muy importante se conformó en actividades donde ya existía una organización sindical, cuestionando en la práctica la existencia de un monopolio de representación.

---

<sup>36</sup> Para la resolución de los conflictos sectoriales, resulta muy significativo la apertura de mecanismos formales de negociación colectiva, en los términos de la resolución STP 16/44 y el decreto 21.877/44. El alcance de estos mecanismos será abordado en el siguiente capítulo.

Este segundo grupo surgió bajo el “paraguas protector” del Estado, con la finalidad de desplazar a aquellas organizaciones sindicales cuyos líderes estaban vinculados al comunismo<sup>37</sup>. Esta reorganización de la estructura sindical había comenzado con la disolución de la CGT N° 2 (de orientación comunista) y la persecución de dirigentes ligados a esta orientación ideológica. Sin embargo, ello no debe entenderse como un reemplazo total de los viejos líderes sindicales. Por el contrario, en muchos casos eran militantes, e incluso dirigentes, de las viejas organizaciones quienes pasaban a conformar los nuevos sindicatos. Para ello contaban no sólo con la ayuda de la propia CGT, que asumía crecientemente una orientación sindicalista, sino del propio régimen militar, a través de la acción de la STyP.

Este proceso resultó exitoso, y las viejas organizaciones no tardaron en diluirse, por lo que para la segunda mitad de la década del '40 la existencia de una única organización sindical por rama de actividad constituía, en la mayoría de los casos, un dato típico de la estructura sindical en nuestro país.

De esta manera, el mapa sindical conformado entre los años 1943 y 1945 respondió a tres procesos convergentes, todos ellos relacionados con las características que asumían la estructura productiva, las tendencias preexistentes en el propio movimiento obrero, y el papel que el Estado pasaría a jugar en el marco de la industrialización sustitutiva: por un lado, a la consolidación de algunas organizaciones que se hallaban estructuradas por rama de actividad; en segundo lugar, a la promoción de nuevos sindicatos en aquellos sectores de actividad en los que la organización de los

---

<sup>37</sup> Entre las organizaciones conformadas para desplazar a los sindicatos comunistas, Doyon (2006) ubica a la Unión Obrera Metalúrgica (UOM), la Unión Obrera de la Industria Maderera (UOIM), la Federación Obrera Nacional de la Industria del Vestido (FONIVA), la Unión Obrera de la Construcción (UOCRA), la Federación Gremial de la Industria de la Carne (FGIC), la Unión de Panaderos y Pasteleros Argentinos (UPPA) y la Asociación Obrera Textil (AOT). Desde una postura vinculada al peronismo, Abos destaca que este proceso se caracterizó por refundaciones y fusiones de organizaciones ya existentes, sin hacer ninguna referencia a la filiación comunista de los sindicatos desplazados (Abos, 1983). Así, destaca que la AOT fue fundada sobre la base de la antigua Unión Obrera Textil; la UOM, a partir del reagrupé de diversos sindicatos de oficio (fundidores de bronce y de hierro, herreros de obra, etc); y la UOCRA, como reemplazo de la Federación Obrera Nacional de la Construcción. En un sentido similar, Murmis y Portantiero (2004) destacan la promoción, por parte de la CGT, de sindicatos paralelos en las actividades de la construcción, la madera y la metalurgia.

trabajadores presentaba niveles muy incipientes; finalmente, al desarrollo de acciones, apoyadas tanto por la central sindical como por el gobierno militar, tendientes a reforzar la centralización del movimiento obrero en torno a la CGT, lo que incluyó el desplazamiento de algunas organizaciones y dirigencias sindicales, principalmente aquellas de orientación comunista.

Este proceso se desarrolló sin contar con un marco legal específico referido a la estructura sindical, cuya discusión esperarí­a hasta 1945. Durante la segunda mitad de este año, el gobierno militar buscó plasmar una norma que pudiera ser apoyada por los sindicatos, intento que recién se cristalizó exitosamente el 2 de octubre de 1945, a través del decreto 23.852/45, conocido posteriormente como “ley de asociaciones profesionales” del peronismo.

Estas transformaciones en el plano organizativo sindical se complementaron con cambios muy significativos en la representación política de los trabajadores.

Hasta entonces, esta representación se expresaba fundamentalmente a través del Partido Socialista y del Partido Comunista, quienes tuvieron una importante inserción en las principales corrientes sindicales durante la década del ’30 y principios de los ’40.

Sin embargo, a partir de 1943, y con mayor intensidad a partir de 1945 y de la fallida experiencia del Partido Laborista, la representación política del movimiento obrero se canalizó a través del peronismo<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Acerca de la fallida experiencia del Partido Laborista, Torre (1990) señala que la construcción de esta herramienta apuntaba a preservar un alto grado de autonomía de las organizaciones sindicales respecto del Estado, pero que para ello debía enfrentarse a sus propias tensiones internas y a la estrategia política diseñada por Perón, quien en mayo de 1946 ordenó la conformación de un único partido para todas las fuerzas peronistas. La subsistencia del Partido Laborista fue efímera desde entonces, y su disolución fue cuestión de tiempo, a pesar de la resistencia opuesta por los miembros de la “vieja guardia sindical”.

A partir de entonces, la relación entre sindicatos y peronismo no estaría exenta de tensiones, pero ellas no impedirían que ambos se potenciaron, dando forma al principal actor político de la etapa.

### **3. El proceso de institucionalización y la ocupación inicial del “mapa sindical” (1945 – 1955)**

El sistema plasmado en la “ley de asociaciones profesionales” del peronismo cristalizó normativamente una estructura sindical que promovía el monopolio de representación de los intereses colectivos de los trabajadores a través de organizaciones sindicales por rama de actividad, con ámbito de actuación en todo el país.

Dicho monopolio era reconocido por el Estado a la organización sindical más representativa, a través de la institución de la “personería gremial”, que se transformó, de esta manera, en un elemento clave para entender tanto el proceso de ocupación del “mapa sindical”, como así también de la propia relación entre el Estado y las organizaciones sindicales.

A continuación veremos, en primer lugar, las características principales de este sistema, destacando el tipo de sindicato promovido por la legislación del gobierno peronista y los mecanismos de intervención del Estado en la vida interna de las organizaciones. En segundo lugar, analizaremos cómo a partir de esta legislación se realizó la ocupación inicial del mapa territorial y personal de las organizaciones sindicales.

#### **3.1 La “ley de asociaciones sindicales” y la “personería gremial”: derechos exclusivos y mecanismos de control**

Los pilares centrales de la “ley de asociaciones profesionales” del peronismo fueron:

- La preferencia por las organizaciones conformadas por trabajadores de una misma actividad, por sobre aquellas que agrupaban a trabajadores de una misma profesión o de una misma empresa;

- La posibilidad de conformar sindicatos únicos de ámbito nacional (llamados “uniones”), o federaciones nacionales conformadas por sindicatos que actuaban a nivel provincial o local<sup>39</sup>;
- La intervención activa de la autoridad administrativa del trabajo en el reconocimiento de las organizaciones sindicales, y en el otorgamiento de la personería gremial a aquella que demostrara ser la más representativa en su ámbito de actuación<sup>40</sup>.

En cuanto a la cantidad de organizaciones, el decreto 23.852/45 no impedía la conformación de múltiples sindicatos en un mismo ámbito de actuación. Sin embargo, el otorgamiento de una larga lista de derechos exclusivos a aquella organización que contara con el reconocimiento estatal pudo haber operado, razonablemente, como un fuerte obstáculo a la supervivencia de otras organizaciones sindicales que no poseían este reconocimiento.

En el cuadro n° 1 se enumeran los derechos exclusivos de las organizaciones con personería gremial, y aquellos que podían ser ejercidos en forma conjunta por dichas organizaciones y aquellas que no contaban con tal reconocimiento.

---

<sup>39</sup> La principal distinción entre las uniones y las federaciones radica en que las primeras constituyen una única persona jurídica, donde las seccionales locales son meras reparticiones de la unión nacional, mientras que, por el contrario, las federaciones están conformadas por sindicatos locales que mantienen una separación jurídica respecto de la organización de grado superior. Para una distinción sobre las razones históricas que explican la conformación de sindicatos únicos de ámbito nacional (uniones) en algunas actividades, y sindicatos locales con instancias de coordinación federativas (federaciones), ver Doyon (1984). Asimismo, esta autora analiza las herramientas de control y señala que, en el caso de las uniones, “el principal elemento que permitió a la dirección sindical central asegurarse el dominio sobre las seccionales locales fue el control de los fondos y el poder de intervención” y puntualiza que “después de 1946 (...) la intervención a las seccionales pasó a ser una práctica corriente tanto en los viejos como en los nuevos sindicatos”.

<sup>40</sup> Específicamente, el artículo 8 del decreto 23.852/45 facultaba al Ministerio de Trabajo a otorgar la “personalidad gremial” a la asociación profesional que, por el número de afiliados cotizantes, fuere suficientemente representativa en su zona y actividad de actuación, debiendo haberse desempeñado por un período mayor de seis meses en el ejercicio de la actividad gremial.

**Cuadro n° 1: distribución de derechos entre organizaciones con personería gremial y organizaciones con simple inscripción**

<b>Derechos exclusivos de las organizaciones sindicales con PG</b>	<b>Derechos concurrentes entre las organizaciones sindicales con PG y SI</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Defender y representar los intereses profesionales<sup>41</sup>;</li> <li>• Participar en los organismos estatales de ordenación del trabajo;</li> <li>• Participar en actividades políticas, siempre que sea resuelto en una asamblea general o congreso;</li> <li>• Intervenir en negociaciones colectivas y vigilar el cumplimiento de la legislación del trabajo y promover su ampliación y perfeccionamiento;</li> <li>• Colaborar con el Estado en el estudio y solución de los problemas concernientes a su profesión;</li> <li>• Realizar sus reuniones y asambleas en lugar cerrado sin recabar permiso previo. Cuando se tratara de actos en lugares públicos, debían tramitar una autorización ante el Ministerio de Trabajo.</li> <li>• Reserva de su puesto de trabajo para quienes ocupen cargos en las asociaciones sindicales, y que por dicha razón dejaran de prestar sus tareas en forma habitual; estabilidad por un año luego de su reincorporación.</li> <li>• Obligación de los empleadores de actuar como agentes de retención de las cuotas sindicales aportadas por los trabajadores, y de las contribuciones que se estipularan en los convenios colectivos de trabajo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Defender y representar los intereses individuales de los asociados;</li> <li>• Fundar instituciones de previsión y asistencia social.</li> <li>• Establecer colonias de vacaciones, comedores, sanatorios, hospitales, y todo servicio social que tienda a elevar la cultura, preservar la salud y mejorar el nivel moral y material del gremio.</li> <li>• Organizar cooperativas de producción, consumo, crédito y vivienda.</li> <li>• Promover la instrucción general y profesional de sus asociados.</li> <li>• Imponer cotizaciones o cuotas a sus afiliados.</li> </ul>

<sup>41</sup> En el caso de los sindicatos simplemente inscriptos, sólo podían defender y representar los intereses profesionales en el caso de no existir en la misma actividad sindicato o federación con personalidad gremial.

La importancia de la “personería gremial” es central para comprender las características de la regulación de la estructura sindical entre los años 1945 y 1955, y el acelerado proceso de centralización y concentración sindical, en tanto dicho reconocimiento estatal otorgaba a las organizaciones sindicales un lugar privilegiado como interlocutores sociales y políticos, reconociéndoles el monopolio de la representación sindical, pero al mismo tiempo significaba una fuerte dependencia estatal a partir de la necesidad de mantener en el tiempo dicho reconocimiento<sup>42</sup>.

Si bien ello no afectaba directamente a los sindicatos que poseían estructuras de organización ya consolidadas, la amenaza de perder la personería gremial sí era particularmente relevante en el caso de las pequeñas organizaciones, que habían sustentado su crecimiento exponencial tanto en la profundización del proceso de industrialización existente como en el sitio preferencial que les concedía el reconocimiento estatal<sup>43</sup>.

Al respecto, el artículo 42 del decreto 23.852/45 otorgaba a la Secretaría de Trabajo y Previsión la facultad para “suspender o dejar sin efecto el reconocimiento gremial de una asociación”, estableciendo las siguientes causales:

- Violación de las disposiciones legales, estatutarias o de un contrato colectivo de trabajo;
- No dar cumplimiento a disposiciones dictadas por autoridad competente en ejercicio de facultades legales;
- Por disminución del número de afiliados en forma tal que deje de revestir el carácter de suficientemente representativa.

---

<sup>42</sup> Sobre este punto, James (2006) señala que el decreto 23.852/45 estipulaba el derecho del Estado a supervisar vastas áreas de la actividad sindical. En este sentido, agrega que “la estructura legal aseguraba a los sindicatos muchas ventajas: derechos de negociación, protección de los funcionarios sindicales contra la adopción de medidas punitivas que los afectaran, estructura sindical centralizada y unificada, deducción automática de los sueldos y salarios de las cuotas sindicales y aplicación de éstas a vastos planes de bienestar social. Pero al mismo tiempo otorgó al Estado las funciones de garante y supervisor final de este proceso y de los beneficios derivados de él”.

<sup>43</sup> Al respecto, Little (1979) sostiene que “la personería gremial de cualquier sindicato podía anularse sin previo aviso” y que “para aquellos disidentes que no tenían un apoyo masivo, esto significaba un tiro de gracia”, y señala que idénticos efectos podían lograrse a partir del otorgamiento de la personería gremial a un sindicato paralelo más maleable.

De esta manera, las posibilidades del Estado de recurrir a la suspensión o quite de la personería gremial eran lo suficientemente amplias como para limitar el accionar de las organizaciones sindicales que pretendieran enfrentársele<sup>44</sup>.

Sin embargo, no fue esta la principal herramienta para disciplinar las acciones sindicales contrarias a las políticas oficiales. En efecto, a partir de 1948 este lugar fue ocupado por las organizaciones de grado superior (CGT, federaciones o uniones) a través de la intervención de los sindicatos de base o seccionales, facultad que estaba vedada expresamente al propio Estado en el artículo 42 del decreto 23.852/45.

Al respecto, Doyon (2006) señala que con anterioridad a 1948 las intervenciones de la CGT se debieron, mayoritariamente, a problemas internos de las organizaciones, pero que luego de esa fecha “la abrumadora mayoría fue motivada por la negativa de un sindicato a poner fin a una huelga” (ver cuadro n° 2), y señala que esta dinámica fue complementada por un incremento en las intervenciones de seccionales por parte de los sindicatos nacionales. En este sentido, la sistematización realizada por Doyon (2006) de las intervenciones producidas en la Asociación Obrera Textil, la Asociación de Trabajadores del Estado, la Unión Obrera Metalúrgica, la Unión Ferroviaria y la Unión Obrera de la Construcción, da cuenta de un total de 44 intervenciones de seccionales entre los años 1943 y 1948, y 77 intervenciones entre 1949 y 1955.

---

<sup>44</sup> Estas facultades se utilizaron, entre otros, sobre la Unión Obrera Petrolera (1947), la Unión del Personal de Panaderías del Gran Buenos Aires (1948), el Sindicato Único Petrolero del Estado (1948), la Federación de Obreros de la Industria Azucarera (1949) y la Federación de Empleados de la Industria Azucarera (1949), en todos los casos con motivo de la realización de conflictos declarados ilegales por el Poder Ejecutivo (Doyon, 2006).

**Cuadro n° 2: Principales sindicatos intervenidos por la CGT (1946 – 1950)**

Período 1946 – 1947			Período 1948 – 1950		
Sector	Objetivo	Duración	Sector	Objetivo	Duración
Metalúrgicos	Organización	1946	Textiles	Huelga	1948 – 50
Construcción	Organización	1946 – 47	Bancarios	Huelga	1948 – 50
Hospitales Priv.	Organización	1947 – 48	Estibadores	Huelga	1948 – 51
Telefónicos	Otros	1947 – 50	Panaderos	Huelga	1948 – 49
Del Calzado	Huelga	1946 – 48	Azucareros	Huelga	1949 – 55
Tabacaleros	Organización	1947	Frigoríficos	Huelga	1950 – 53
			Gráficos	Huelga	1949 – 53
			Del Cuero	Huelga	1949 – 53
			Marítimos	Huelga	1950
			Construcción	Organización	1950

Fuente: Doyon (2006).

La existencia de estos mecanismos de control fue la contracara de la conformación de un mapa sindical que en pocos años cubrió la gran mayoría de las actividades económicas en la totalidad del territorio nacional.

El proceso de institucionalización de las organizaciones sindicales se dio a la par de una profundización de las acciones reivindicativas en el plano económico, tal como puede apreciarse en el análisis de las principales oleadas de conflictividad de la década que tuvieron lugar entre los años 1946 y 1948 y en 1954. En ambos casos, estos conflictos apuntaron a obtener beneficios económicos (aumentos salariales, adicionales) y mejores condiciones de trabajo, ya sea por el cumplimiento de la legislación social vigente por entonces, ya sea para cristalizar, a través de la negociación colectiva, nuevas conquistas laborales (Doyon, 2006; Mainwearing, 1982)<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> Por cierto que existieron otros conflictos por fuera de estas oleadas, incluso algunos de ellos muy significativos, como las huelgas que tuvieron lugar en 1950 en las actividades ferroviaria, bancaria y portuaria. Sin embargo, en términos generales los años que presentan mayores niveles de conflictividad, tanto en términos de cantidad de huelgas, huelguistas involucrados y días perdidos, son los comprendidos entre 1946 y 1948, y 1954.

Acerca de los conflictos desarrollados entre los años 1946 y 1948 y en 1954 cabe destacar, por un lado, que tuvieron lugar en el marco de condiciones objetivas relativamente favorables a los trabajadores. Por el contrario, en el período de crisis económica que se prolongó entre 1949 y 1952 la cantidad de conflictos se redujo notoriamente, y muchos de ellos debieron enfrentar una dura resistencia por parte del Estado.

Por otra parte, el relativo éxito de los conflictos llevados adelante entre 1946 y 1948 y en 1954 se basaba, no solo en una relación de fuerzas sociales relativamente favorable, sino también en el estado de la relación de fuerzas políticas. En efecto, se trataba de acciones reivindicativas que denotaban un marcado carácter “sindical”, donde predominaban las demandas “económico – corporativas” o incluso “económico – políticas”, pero que se desarrollaban en un contexto de gran movilización y activación política de los trabajadores, y que contaban incluso con una participación decisiva de los dirigentes sindicales en el gobierno estatal y en el partido peronista.

La inserción del movimiento sindical dentro de la alianza política que se expresaba en el peronismo, desde una posición de fortaleza relativa, proveniente de la tradición organizativa que había sido desarrollada en las décadas previas y de su participación decisiva en el proceso que condujo a la victoria electoral del peronismo en febrero de 1946, permitía de esta manera potenciar las condiciones objetivas que ya de por sí eran favorables a los trabajadores, fundamentalmente como consecuencia de los cambios que experimentaba el mercado de trabajo en el marco de la profundización de la industrialización por sustitución de importaciones.

### **3.2 La conformación del mapa sindical a partir de 1945**

El proceso de ocupación del “mapa sindical” se realizó a partir del otorgamiento, por parte de la autoridad administrativa del trabajo, de numerosas personerías gremiales a uniones o federaciones de actividad.

Entre las disposiciones que tendían a consagrar una representación centralizada por rama de actividad, la ley de asociaciones sindicales

establecía que, de existir una federación con personería gremial, sólo podría concederse personería gremial a un sindicato no adherido a la federación si el número de afiliados del sindicato era mayor al total de los que constituían la federación. De esta manera, el otorgamiento de la personería gremial a una federación provocaba, en la práctica, que todos los sindicatos de base de la actividad debieran adherirse a ella a fin de obtener su personería gremial.

Esta disposición se complementaba con otra muy favorable a aquellas organizaciones ya afiliadas a una federación con personería gremial, quienes podían acceder a la personería gremial, independientemente de su antigüedad y cantidad de afiliados, siempre que el pedido lo realizara la federación.

En el caso de las uniones esta disposición no era necesaria, puesto que su condición de sindicato de ámbito nacional les garantizaba el control sobre la totalidad del territorio.

En cuanto a la cantidad de personerías gremiales otorgadas en este período, se registra una presencia mayoritaria de las organizaciones sindicales de la industria manufacturera, seguida por el comercio y el transporte (ver cuadro n° 3).

**Cuadro n° 3: Personerías gremiales otorgadas en los períodos 1945 – 1955, 1959 – 1965 y 1966 – 1976 según actividad económica (valores absolutos y proporción sobre el total del período)**

	Industria manufac.	Rural	Servicios Públicos <sup>46</sup>	Educación	Administración Pública	Transporte	Otros <sup>47</sup>	Total
1945 – 55	100	2	7	2	7	14	83	215
1959 – 65	162	4	52	23	30	16	93	380
1966 – 76	231	10	59	10	91	14	153	568
Total	493	16	118	35	128	44	329	1163
1945 – 55 (%)	46,51%	0,93%	3,26%	0,93%	3,26%	6,51%	38,60%	100%
1959 – 65 (%)	42,63%	1,05%	13,68%	6,05%	7,89%	4,21%	24,47%	100%
1966 – 76 (%)	40,67%	1,76%	10,39%	1,76%	16,02%	2,46%	26,94%	100%
Total	42,39%	1,38%	10,15%	3,01%	11,01%	3,78%	28,29%	100%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Asuntos Sindicales del Ministerio de Trabajo de la Nación<sup>48</sup>

Sin embargo, la principal característica del patrón de otorgamiento de personerías gremiales en este período fue la presencia significativa de sindicatos con ámbito de actuación de alcance nacional, que ascendieron a 65 (un 30,2% del total), de los cuales 34 correspondieron a organizaciones que desarrollaban su actuación en la industria manufacturera.

En este punto resulta necesario reiterar la importancia que el decreto 23.852/45 le otorgaba a las uniones y a las federaciones, puesto que este tipo de organizaciones sindicales garantizaban una representación unificada en un extendido ámbito de actuación (usualmente la totalidad del territorio de la nación), y también contaban con herramientas de control de los sindicatos

<sup>46</sup> Esta categoría está conformada por las organizaciones sindicales que desarrollan su actividad en la provisión de agua potable, energía eléctrica, en el correo y en las telecomunicaciones.

<sup>47</sup> Las organizaciones sindicales más representativas de la categoría “otros” refieren a empleados de comercio, de farmacia, trabajadores de prensa, viajantes y músicos. Estas actividades explican el 50,6% y el 53,8% del total de personerías otorgadas a “otros servicios” en los períodos 1945 – 55 y 1958 – 65 respectivamente.

<sup>48</sup> Esta base presenta como obstáculo que no registra aquellas personerías gremiales que fueron canceladas o retiradas con anterioridad al año 2003, ni las correspondientes a organizaciones que, por fusionarse con otras, dejaron de existir como tales. Al respecto, ver las aclaraciones metodológicas realizadas en el capítulo 1.

de primer grado (en el caso de las federaciones) y de las seccionales (en el caso de las uniones).

Una aproximación preliminar a esta cuestión puede realizarse a partir de considerar la información disponible sobre las federaciones y uniones que actuaban en el ámbito de la industria manufacturera<sup>49</sup>. Como hemos señalado en el capítulo anterior, se trata del sector que lideró al conjunto de la economía durante este período, por lo que resulta relevante aprehender en detalle las características de la conformación del mapa sindical sectorial.

Al respecto, cabe destacar que un tercio de las personerías gremiales otorgadas en la industria en este período correspondieron a sindicatos de ámbito nacional, proporción que resulta ampliamente superior a la registrada en los períodos siguientes (ver cuadro n° 4).

**Cuadro n° 4: Personerías gremiales otorgadas en la industria manufacturera en el período 1945 – 1976, según la extensión geográfica del ámbito de actuación**

	Total industria manufacturera	País	Ámbito menor	
			Provincia o más	Locales
1945 – 55	100	34	33	33
1959 – 65	162	14	46	102
1966 – 76	231	0	65	166
1945 – 55 (%)	100	34	33	33
1959 – 65 (%)	100	8,64	28,40	62,96
1966 – 76 (%)	100	0	28,14	71,86

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Asuntos Sindicales del Ministerio de Trabajo de la Nación.

<sup>49</sup> Ver cuadros n° 1 y 2 en el anexo.

Como consecuencia de este proceso, a fines del segundo gobierno peronista en la mayoría de las ramas de la industria manufacturera operaba una unión o una federación de alcance nacional con personería gremial<sup>50</sup>.

Por cierto que este comportamiento no fue exclusivo de los sindicatos que se encontraban presentes en el ámbito industrial, puesto que también se extendió hacia otras ramas de actividad, incluyendo importantes organizaciones insertas en el transporte, los servicios y la administración pública<sup>51</sup>.

De esta manera, en un breve lapso de diez años se cristalizó un mapa sindical caracterizado por la presencia de uniones y federaciones con ámbitos de actuación que abarcaban la totalidad del territorio nacional. Este proceso se realizó por una doble vía: por un lado, al obtener el reconocimiento de su personería gremial, se ubicaron como interlocutores privilegiados en la intermediación de los intereses de los trabajadores del sector; por el otro, pudieron desarrollar crecientes mecanismos de control vertical, a partir de la administración de los fondos sindicales y de su capacidad de intervenir a las instancias inferiores.

Esta reconfiguración de la estructura sindical implicó un fuerte proceso de concentración y centralización sindical<sup>52</sup>, a partir de una fuerte reducción de la cantidad de gremios existentes y un aumento muy significativo de los niveles de afiliación sindical. Al respecto, Little (1979) señala que entre 1946 y 1951 el número de gremios se redujo notablemente, mientras que la cantidad de afiliados creció de 434.814 a 2.334.000.

De esta manera, la legislación sindical contribuyó a estructurar un mapa sindical que implicó, por un lado, la consolidación de una estructura con

---

<sup>50</sup> Dentro de las pocas ramas de la industria que no constituyeron uniones o federaciones en este período se encuentran, por ejemplo, las industrias panadera y pastelera.

<sup>51</sup> Ver cuadro n° 3 en el anexo.

<sup>52</sup> El proceso de centralización sindical implicó una paulatina unificación de la representación sindical en torno a aquella organización que contara con la personería gremial, desapareciendo los restantes agrupamientos. A su vez, el crecimiento de los niveles de afiliación y la ampliación de los campos de acción de los sindicatos pusieron en marcha un proceso de concentración del poder sindical.

fuerte predominio de los sindicatos nacionales de actividad, quienes ocuparon crecientes espacios como actores políticos y de intermediación de intereses; y por el otro, la cesión al Estado de la facultad de reconocer o desconocer su representatividad, a través de la administración del sistema de personería gremial.

### **3.3 Los orígenes del sistema de las obras sociales sindicales**

El proceso de institucionalización de las organizaciones sindicales que tuvo lugar a partir de mediados de la década de los '40 se complementó con la creación y expansión de un sistema de prestación de servicios sociales por parte de los sindicatos, al punto que se ha hablado de una “co-construcción de las organizaciones sindicales y el sistema de obras sociales” (Danani, 2011).

En pocos años la extensión de este sistema incluyó no sólo la intervención sindical en el sistema de salud, sino también en los ámbitos recreativos, de esparcimiento, previsional, etc, fortaleciendo aún más la posición institucional de las organizaciones sindicales, por cuanto el desarrollo de estas prestaciones estaba a cargo del sindicato que ostentaba el monopolio de la representación, y en muchos casos su fuente directa era el convenio colectivo de trabajo firmado con las cámaras patronales.

Este proceso contó con un fuerte impulso estatal a partir de la creación de la Comisión de Servicio Social en el año 1944, que tenía el objetivo de implantar servicios sociales en los establecimientos donde existieran trabajadores contratados, debiendo prestar atención médica gratuita, atención farmacéutica al precio de costo, suministro de artículos de alimentación, de vestir, y de uso indispensable para el hogar a precio de costo.

La implementación de este sistema, a través del decreto 30.655/44, permitió delegar la prestación de estos servicios en cooperativas o mutuales de trabajadores, siempre que se realizaran con el financiamiento de los empleadores.

El análisis de los convenios colectivos celebrados entre los años 1950 y 1954 permite encontrar una importante cantidad de acuerdos que incluyeron cláusulas de aportes, por parte de los empleadores, a los fines de financiar prestaciones sociales a cargo de las organizaciones sindicales<sup>53</sup>.

Durante los primeros gobiernos peronistas la expansión de este sistema incluyó la construcción de infraestructura propia, que iría prefigurando las características que tendrá este sistema luego de su generalización e institucionalización normativa a partir de comienzos de los años '70.

Esta forma de constitución del vínculo entre organizaciones sindicales y obras sociales resultó fundante de un particularismo que reforzaba la fragmentación por actividades, ya que cada organización desarrollaba sus propios servicios sociales. Al respecto, es ilustrativo el discurso pronunciado por Perón al inaugurar el Policlínico Ferroviario de Puerto Nuevo en 1954, cuando expresó: “...queremos que en este policlínico impere el mismo concepto que en los demás policlínicos sindicales que se están levantando... No queremos para nuestros trabajadores una asistencia en los hospitales públicos; queremos que tengan sus propios hospitales, porque no es lo mismo ir a pedir albergue a un hospital de beneficencia que atenderse en su propia casa” (Danani, 2011).

#### **4. La consolidación de la estructura sindical durante la segunda fase de la industrialización sustitutiva de importaciones (1955 – 1975)**

El proceso abierto a partir del golpe de estado de 1955 amenazó la posición que hasta entonces habían ocupado las organizaciones sindicales. Sin embargo, la proscripción electoral del peronismo entre 1955 y 1973 tuvo el efecto paradójico de fortalecerlas, ya que a partir de entonces ellas no sólo

---

<sup>53</sup> Ver entre muchos otros los convenios colectivos celebrados en la industria química y petroquímica (CCT 42/54), en la industria del cuero (CCT 44/54), en la industria del vidrio (CCT 62/54) en el transporte automotor (CCT 66/54) y en la industria del vestido (CCT 67/54).

impulsaron las reivindicaciones económicas de los trabajadores, sino que se convirtieron en su órgano institucional de expresión política. En otras palabras, el propio régimen, al impedir el funcionamiento político partidario del peronismo, generó las condiciones para que la lucha económica y la lucha política pudieran canalizarse a través de las organizaciones sindicales.

La cristalización institucional de este proceso fue la creación, dentro del movimiento obrero, de las 62 Organizaciones Peronistas, que se transformaron en su órgano de expresión política<sup>54</sup>, mientras que la Confederación General del Trabajo continuó expresando las reivindicaciones económicas.

La confluencia de demandas políticas, centradas en la legalización electoral del peronismo, con demandas económicas, llevadas adelante por una estructura sindical centralizada, posibilitaron un exitoso bloqueo, por parte de los trabajadores, a los intentos de normalización del sistema político sobre la base de la proscripción del peronismo.

En efecto, a partir de 1955 el sistema político se enfrentó a un desafío que, durante las dos décadas siguientes, se demostró de imposible resolución: si se garantizaban las reglas del juego democrático, el triunfo peronista estaba garantizado, y con él un lugar central del movimiento obrero en la alianza política triunfante.

Los intentos, fallidos, para sortear los límites que imponía este desafío oscilaron entre un incremento de la intensidad represiva y la búsqueda de una integración negociada al sistema político de al menos alguna fracción del movimiento obrero. En otras palabras, ante el “qué hacer” frente a la potente articulación política que presentaba la vinculación entre movimiento obrero organizado y peronismo, las respuestas provenientes desde el sistema

---

<sup>54</sup> El origen de las 62 Organizaciones Peronistas se remonta al congreso de normalización de la CGT de agosto de 1957. Este agrupamiento constituía la representación mayoritaria del movimiento obrero, por sobre los “32 Gremios Libres y Democráticos”, de orientación antiperonista, y el Movimiento de Unidad y Coordinación Sindical, conformado en torno al Partido Comunista (Calello y Parceró, 1984).

político entre 1955 y 1973 pueden clasificarse en dos grandes grupos: por un lado, aquellas que postulaban que era posible romper dicha vinculación a partir de integrar subordinadamente al movimiento obrero, ya que para ello no era necesario modificar sustancialmente su estructura, pero sí limitar su accionar al ámbito gremial y mantener en el exilio a su líder político; por el otro, aquellas cuyo diagnóstico partía de entender que dicha vinculación sólo podría romperse a partir de un mayor nivel de represión sobre el conjunto de las organizaciones sindicales, que incluiría intentos de modificar radicalmente su estructura organizativa.

Los orígenes de estos dos grandes grupos pueden hallarse tempranamente, en los meses siguientes al golpe de estado que derrocó a Perón en 1955. Mientras el gobierno de Lonardi constituye un ejemplo del primer grupo, intentando una integración de las organizaciones sindicales sin la presencia de su líder político, el gobierno de Aramburu incrementó significativamente los niveles de represión contra el peronismo, y promovió el intento más radical de transformar la estructura organizativa de los sindicatos.

Sin embargo, como veremos a continuación, la existencia de estas dos perspectivas se reproduciría tanto bajo gobiernos militares como bajo gobiernos civiles, y los desafíos que la articulación entre movimiento obrero y peronismo le planteaba al sistema político no serían resueltos ni siquiera con el retorno de Perón al poder en 1973.

La regulación de las formas de acción y organización sindical constituyó una de las dimensiones que formaron parte de los distintos intentos de hacer frente a los desafíos que la acción del movimiento obrero le planteó al sistema político a partir de 1955.

En este sentido, si bien a lo largo de las dos décadas que transcurren entre los golpes de estado de 1955 y 1976 la estructura sindical con predominio de organizaciones por rama de actividad con representación a nivel nacional se sostuvo sin mayores modificaciones, la relación entre el Estado y los sindicatos sobre este punto distó de ser lineal. Por el contrario, existieron

diversos intentos estatales de limitar la capacidad de acción de los sindicatos, tanto a partir de eliminar el sistema de monopolio de representación, como a través de una redistribución de las competencias internas entre los distintos niveles de las organizaciones sindicales.

El análisis de cada uno de estos momentos brinda elementos para considerar, por un lado, el estado de la relación de fuerzas políticas y su proyección en el vínculo entre el Estado y los sindicatos, y por el otro, para observar la dinámica de las tensiones existentes dentro de la propia estructura sindical.

#### **4.1 La regulación de la estructura sindical (1955 – 1966): entre la resistencia y la integración**

Derrocado Perón en 1955, durante la breve gestión presidencial de Lonardi se impulsó una política de cierto acercamiento hacia las organizaciones sindicales, que se plasmó en la frase “ni vencedores ni vencidos”. El gobierno militar designó como ministro de trabajo a Luis Cerruti Costa, quien había sido abogado de la Unión Obrera Metalúrgica, y estableció rápidamente canales de diálogo con las organizaciones sindicales, quienes siguieron siendo conducidas por sus anteriores dirigentes.

La resistencia interna de los sectores más antiperonistas del gobierno militar condujo a la caída de Lonardi, y a la asunción en la presidencia de Aramburu, quien promovió una política de desperonización de la sociedad.

Para ello se incrementó la intensidad represiva, que se plasmó en la intervención de centenares de organizaciones sindicales, el cierre de locales, y la detención de dirigentes y activistas. Los fusilamientos de los líderes del levantamiento de junio de 1956 constituyen el hito paradigmático de la represión desatada en dicho período.

Paralelamente, el gobierno impulsó una intervención en el plano cultural, que intentó eliminar la propia existencia del peronismo, al punto de prohibir el uso de los símbolos partidarios y la entonación de la marcha peronista<sup>55</sup>.

Finalmente, este avance en el plano político se complementó con un intento de reformular las características de la estructura sindical. Para ello, el gobierno militar impulsó una descentralización horizontal de las asociaciones sindicales, fomentando la superposición de sindicatos en un mismo ámbito de actuación, y manteniendo al mismo tiempo un férreo control sobre su funcionamiento.

La principal herramienta utilizada por el gobierno de Aramburu fue la eliminación del monopolio de representación en cabeza de la organización más representativa, a partir de la eliminación del sistema de personería gremial.

Esta reforma se plasmó en el decreto 9.270/56, dictado en mayo de 1956, que reemplazó a la ley de asociaciones profesionales vigente durante el peronismo. En sus fundamentos, el decreto proclamaba el objetivo del gobierno militar de “establecer la libertad sindical de manera que quede asegurado el funcionamiento auténticamente democrático, en un marco de prescindencia política partidista de las asociaciones gremiales y sindicales”<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Al respecto, el artículo 1 del decreto ley n° 4161, dictado en marzo de 1956, establecía: “queda prohibido en todo el territorio de la Nación: a) La utilización con fines de afirmación ideológica peronista efectuada públicamente o de propaganda peronista, por cualquier persona... de imágenes, símbolos, signos, expresiones significativas, doctrinas, artículos y obras artísticas que tuviesen tal carácter o pudieran ser tomadas por alguien como tales, pertenecientes o empleados por los individuos representativos u organismos del peronismo. Se considera especialmente violatorio de estas disposiciones la utilización de la fotografía, el escudo y la bandera peronista, el nombre propio del presidente depuesto, las composiciones musicales “Marcha de los muchachos peronistas” y “Evita capitana”, fragmentos de las mismas y los discursos del presidente depuesto y de su esposa o fragmentos de los mismos...”

<sup>56</sup> Ver considerandos del decreto 9.270/56. Al respecto, Torre (2004) señala que este decreto “equiparaba la estructura sindical argentina a la prevaleciente en países de tradición liberal democrática”. Por el contrario, Abos (1983) destaca que la restauración de una “supuestamente vulnerada libertad sindical” era en realidad la excusa elegida por el gobierno militar para llevar adelante su objetivo político de fragmentar y debilitar a la clase obrera. Desde el derecho, Corte (1994) afirma que el origen de esta norma “responde a preconceptos ideológicos, antagonismos sectoriales o clasistas, rivalidades políticas (...)

La eliminación del monopolio de representación fue acompañada por otro conjunto de medidas tendientes a modificar las características del movimiento sindical. Dentro de ellas se encuentran:

- La eliminación de las normas que impedían la agremiación conjunta de obreros y personal de supervisión y dirección;
- La prohibición de participación política para las organizaciones sindicales;
- Obligación de garantizar la representación de las minorías en los organismos directivos<sup>57</sup> y el secreto de la votación de los afiliados en las asambleas;
- La prohibición de ocupar cargos gremiales a todos aquellos trabajadores que hubieran ocupado cargos directivos o representativos de la CGT o de las asociaciones profesionales con personería gremial entre el 1º de febrero de 1952 y el 16 de septiembre de 1955, y a quienes hubieran intervenido en el Congreso de la CGT de 1949<sup>58</sup>;
- La eliminación de la prohibición dirigida al Estado para intervenir en la dirección o administración de las organizaciones sindicales.

Este conjunto de modificaciones no supusieron, por cierto, una disminución de la capacidad de intervención del Estado sobre las organizaciones sindicales. Por el contrario, el artículo 28 del decreto 9.270/56, cuyo antecedente directo es el artículo 42 del decreto 23.852/45, disponía que: “El Ministro de Trabajo y Previsión, o autoridad que haga sus veces, podrá suspender o dejar sin efecto la inscripción de una asociación profesional, federación o confederación de trabajadores, por violación de las disposiciones legales o estatutarias”.

---

provenientes de medios socioeconómicos, demográficos, históricos y culturales marcadamente disímiles con el nuestro”.

<sup>57</sup> Sin embargo, es necesario señalar que la representación de las minorías sólo era obligatoria para las asociaciones de primer grado, y no para las federaciones y confederaciones. A su vez, para acceder a la representación minoritaria el decreto reglamentario 1.275/57 requería un piso del 10% del total de votos emitidos.

<sup>58</sup> Ver decretos 4.161/56 y 7.107/56.

Eliminado el monopolio de representación sindical, aún resultaba necesario contar con una inscripción gremial ante el Ministerio de Trabajo para realizar cualquier acción sindical en el plano institucional, y la amplitud de las facultades estatales para suspender o dejar sin efecto dicha inscripción dejaba a las organizaciones sindicales, al igual que durante la vigencia del decreto 23.852/45, sujetas al arbitrio de la autoridad de turno.

En este sentido, la represión posterior al golpe de estado de 1955 intentó debilitar la posición política de las organizaciones sindicales y de los trabajadores frente al Estado, y la modificación de la legislación sindical debe ser comprendida como parte de dicho proceso.

El grado de resistencia que recibieron estos intentos del gobierno militar permite observar que dicha relación de fuerzas políticas no se había modificado al punto de posibilitar un cambio sustancial en la estructura sindical institucionalizada durante la década anterior.

Dicha resistencia contra el gobierno militar no solo se expresó en un crecimiento de los conflictos laborales y en la generalización de actos de sabotaje (James, 2006), sino que también encontró cauces institucionales. En particular, la campaña por la abstención electoral con motivo de la elección de convencionales constituyentes en 1957, que se plasmó en un 24% de votos en blanco, y fundamentalmente, las victorias de candidatos ligados al peronismo en las elecciones para la normalización de las organizaciones sindicales en el transcurso de dicho año (Callelo y Parceró, 1984). En este sentido, uno de los hitos de este proceso de recuperación de las organizaciones sindicales fue la realización de un Plenario Nacional de Delegaciones Regionales de la CGT en La Falda (provincia de Córdoba) en el mes de septiembre de 1957, donde se aprobó un programa cuyo contenido marcaría parte de los debates futuros dentro de las distintas corrientes existentes en el movimiento obrero, y que sería reivindicado posteriormente por los sectores más combativos de las organizaciones sindicales<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> El Programa de La Falda de 1957 constituía un verdadero programa de gobierno, incluyendo aspectos tales como el sistema político, el desarrollo industrial y el comercio

La vigencia del decreto 9.270/56 se extendió por poco menos de dos años, y la única modificación sustancial que tuvo proyecciones en los años siguientes fue el surgimiento de organizaciones sindicales de personal superior, jerárquico o profesional.

Este proceso fue facilitado por la eliminación de las normas que obstaculizaban la agremiación separada, y si bien no fue generalizado, sí importó un corte significativo con relación a la estructura sindical existente hasta ese momento, abarcando a actividades tan disímiles como las industrias metalúrgica, jabonera, alimenticia, el transporte aéreo y ferroviario, y la producción y distribución de gas, agua y energía<sup>60</sup>.

En este sentido, hasta 1955 la existencia de distinciones entre aquellos trabajadores que ocuparan puestos jerárquicos o de supervisión y los restantes obreros era virtualmente nula. Ello se modificó a partir del proceso abierto con los decretos 2.739/56 y 9.270/56, cuyos efectos en este punto trascendieron su pronta derogación.

El fracaso de la política sindical de Aramburu sepultó, durante las décadas siguientes, los intentos del Estado de cuestionar la existencia de un sistema de monopolio de representación sindical. A partir de entonces, todas las reformas a la legislación sobre estructura sindical se dirigieron a intervenir en la distribución de poderes entre los distintos niveles de las organizaciones sindicales, pero sin afectar la idea de un monopolio de representación de los

---

exterior. En materia laboral, postulaba el “control obrero de la producción y distribución de la riqueza nacional, mediante la participación efectiva de los trabajadores: en la elaboración y ejecución del plan económico general, a través de las organizaciones sindicales; en la dirección de las empresas privadas y públicas, asegurando, en cada caso, el sentido social de la riqueza; y en el control popular de precios”. Asimismo, planteaba la “creación del organismo estatal que con el control obrero posibilite la vigencia real de las conquistas y legislaciones sociales”, la “estabilidad absoluta de los trabajadores” y el “fuero sindical”. Para un análisis del Programa de La Falta ver Baschetti (1997).

<sup>60</sup> En el cuadro n° 4 del anexo se enumera un conjunto de sindicatos jerárquicos constituidos durante la vigencia del decreto 9.270/56, que obtuvieron su personería gremial durante la vigencia de la ley 14.455, sancionada por el gobierno de Frondizi. A su vez, se incluyen los únicos dos sindicatos jerárquicos constituidos durante los gobiernos peronistas que subsistieron durante esas décadas y accedieron a la personería gremial entrados los años '60.

intereses colectivos por parte del sindicato más representativo. Es decir, el Estado no volvió a impulsar la fragmentación horizontal de las organizaciones sindicales.

Por el contrario, la lógica de la intervención estatal a partir de 1958 puede explicarse a partir de los intentos estatales de fragmentar verticalmente la estructura sindical, y la consecuente oposición de las direcciones centrales de las organizaciones sindicales (ver cuadro n° 5).

**Cuadro n° 5: Orientación de la legislación sobre estructura sindical entre 1955 y 1976**

<b>Gobierno</b>	<b>Orientación de la legislación</b>	<b>Normas</b>
Aramburu (D 9.270/56)	Fragmentación horizontal	Pluralidad sindical en un mismo ámbito de actuación Fuertes mecanismos de intervención estatal a través del Ministerio de Trabajo de la Nación
Frondizi (L 14.455/58)	Centralización	Monopolio de representación Posibilidad de conformar sindicatos nacionales por rama de actividad (uniones) Fuertes mecanismos de intervención estatal a través del Ministerio de Trabajo de la Nación
Illia / Onganía (D 969/66)	Fragmentación vertical	Monopolio de representación Transferencia de facultades a los sindicatos de base Prohibición de conformar uniones Fuertes mecanismos de intervención estatal a través del Ministerio de Trabajo de la Nación
Onganía (D 2477/70)	Centralización	Monopolio de representación Eliminación de la prohibición de conformar uniones Recuperación de facultades por parte de las direcciones centrales de las organizaciones sindicales Fuertes mecanismos de intervención estatal a través del Ministerio de Trabajo de la Nación
Perón (L 20.615/73)	Centralización	Monopolio de representación Otorgamiento de mayores facultades a los niveles centrales de la estructura sindical Fuertes mecanismos de intervención estatal a través del Ministerio de Trabajo de la Nación

El análisis de estas marchas y contramarchas en la regulación de la estructura sindical permite apreciar uno de los niveles en los que se cristaliza la relación de fuerzas políticas, y su proyección en el vínculo entre el Estado y los sindicatos.

En tal sentido, la sanción de la ley 14.455, durante el gobierno de Frondizi, constituyó el cierre de la experiencia de la política sindical del gobierno de Aramburu, al restablecer los pilares centrales de la “ley de asociaciones profesionales” del peronismo.

Ello implicó una victoria institucional de las organizaciones sindicales, obtenida en parte gracias a la mayor fortaleza que ostentaban luego de haberse opuesto exitosamente al gobierno militar, y en parte como consecuencia del apoyo político del peronismo a Arturo Frondizi en la elección presidencial de 1958.

Dicha elección se realizó con el peronismo proscripto y con la Unión Cívica Radical dividida en dos fracciones: la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI), proclive a mantener vínculos con el peronismo, y la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP), más ligada a los sectores antiperonistas. El triunfo de Frondizi, candidato de la UCRI, volvió a otorgar una oportunidad a los intentos integracionistas, que ya se encontraban presentes en el ideario desarrollista, donde se planteaba la necesidad de contar con un interlocutor fuertemente legitimado para regular las relaciones laborales, entendiendo que con el reconocimiento del monopolio de la representación, las organizaciones sindicales de ámbito nacional podían ocupar este lugar, frente a las dificultades que provenían de una potencial descentralización del conflicto, tal como se había apreciado durante los años 1956 y 1957<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> Al respecto, Rogelio Frigerio sostenía que “los trabajadores tienen el deber para con ellos mismos, como sector social, y para la Nación, como parte de ella, de atender los intereses del país, inclusive por encima de los suyos inmediatos” y que “para intervenir con personalidad en esta empresa de construcción nacional, los trabajadores necesitan tener algo más que una clara conciencia de los objetivos a alcanzar. Necesitan estar organizados en sindicatos, *partes de una central obrera única y poderosa*, en condiciones de gravitar ordenadamente en la conducción de la sociedad” (Schneider, 2005, el resaltado es propio).

En este sentido, la ley de asociaciones sindicales de 1958 debe ser entendida como una concesión al sector mayoritario dentro de las organizaciones sindicales<sup>62</sup>, y como un intento de integrarlas al proceso de profundización de la ISI, relanzado a fines de los años '50 por el desarrollismo.

A pesar de ello, la sanción de la ley 14.455 no se tradujo en una disminución inmediata de la conflictividad laboral. Por el contrario, los años 1958 y 1959 marcan los valores más altos en la serie de huelgas y días perdidos hasta 1972, y son sólo superados por los primeros años de los gobiernos peronistas. Sin embargo, la existencia de una ley que garantizaba la posición de las organizaciones sindicales como interlocutores privilegiados en la intermediación de intereses a la par de la profundización de la estrategia represiva del Estado, con el Plan Conintes como principal exponente, condujeron a una reducción notoria de la extensión de las huelgas durante los primeros años de la década de los '60<sup>63</sup>.

En este sentido, Calello y Parceró (1984) destacan la pérdida de gravitación de la huelga en la puja obrero – patronal, y señalan que a mediados de 1962 el centro de gravedad de los movimientos de fuerza se trasladó hacia las ocupaciones de fábrica. Esta modificación debe ser analizada en el marco de las características que presentaba por entonces el ciclo económico. En efecto, el contexto recesivo de principios de los '60 no favorecía la utilización de la huelga como medida de acción directa, que incluso podía favorecer el interés de la patronal, facilitando la introducción de medidas de racionalización de los procesos productivos y el ahorro de las jornadas caídas. Por el contrario, la toma de los establecimientos se revelaba como un

---

Con relación al incremento de la conflictividad obrera durante los años 1956 y 1957 ver James (2006), y el cuadro n° 5 del anexo.

<sup>62</sup> La sanción de la ley 14.455 no fue apoyada en forma unánime por las organizaciones sindicales. Mientras que las “62 Organizaciones Peronistas” incluían la sanción de esta ley dentro de sus principales reivindicaciones, los “32 Gremios Libres y Democráticos” defendían la regulación normativa de la Revolución Libertadora y rechazaban abiertamente el retorno a un esquema centralizado en materia de estructura sindical. Por su parte, el Movimiento de Unidad y Coordinación Sindical reivindicaba la independencia sindical, rechazando ambos modelos de regulación (Calello y Parceró, 1984).

<sup>63</sup> Ver cuadro n° 5 del anexo.

recurso de mayor efectividad en el marco de los conflictos que eran esencialmente defensivos.

Este proceso fue contemporáneo a la apertura de una nueva etapa en el movimiento sindical. En este sentido, Schneider (2005) señala que a partir de 1959 se produjo una modificación en el patrón de conflictividad laboral, ya que “una vez satisfechas las demandas orgánicas (recuperados los sindicatos y lograda la ley sindical), los dirigentes gremiales intentaron detener, o bien suavizar, los reclamos del movimiento obrero”.

La reinstitucionalización sindical, en este sentido, era funcional al objetivo del gobierno de Frondizi de promover “un acuerdo entre la burguesía y el proletariado para facilitar un proceso de acumulación de capital y de crecimiento económico general”. En este sentido, “según la interpretación del desarrollismo (...) el sindicato en el papel de regulador (...) debía convertirse en el mecanismo por excelencia de integración de los trabajadores a un orden burgués pujante y expansivo” (Calello y Parcero, 1984).

A pesar de ello, el cuestionamiento al monopolio de representación sindical no tardó en volver a ubicarse en el centro de las disputas entre el Estado y las organizaciones sindicales. Sin embargo, ya no sería a partir de habilitar la existencia de nuevos sindicatos, sino directamente mediante la negación, por parte del Estado, de dicha representación a aquellas organizaciones que lo enfrentaran abiertamente, a través del retiro de las personerías gremiales o de la intervención de las organizaciones sindicales.

Este cambio en la política sindical del gobierno de Frondizi se apreció prontamente, en el marco de las huelgas de comienzos de 1959, que culminaron con la intervención, entre otros, de la Asociación Obrera Textil, la Federación Gremial del Personal de la Industria de la Carne, Derivados y Afines, la Unión Obrera Metalúrgica, la Federación Argentina de Trabajadores de Industrias Químicas y Afines, la Unión Obrera de la Construcción y la Unión Obreros de la Industria Maderera. Sin embargo,

Schneider (2005) señala que el gobierno de Frondizi modificó las características de las intervenciones estatales a las organizaciones sindicales con respecto a aquellas promovidas por la Revolución Libertadora. En efecto, en las intervenciones ordenadas a comienzos de 1959 el gobierno no cerró el diálogo con las direcciones centrales de las organizaciones sindicales, y tampoco modificó los mandatos y la composición de las mesas directivas<sup>64</sup>.

El fracaso de la política sindical de Frondizi no se vinculó, sin embargo, con el resultado de las luchas económicas de las organizaciones sindicales, al punto tal que a partir de 1960 los conflictos laborales se redujeron significativamente, y durante dichos años las organizaciones sindicales firmaron periódicamente negociaciones colectivas de trabajo, que en muchos casos incluyeron algunas de las demandas que los empleadores venían formulando desde hacía ya una década.

Por el contrario, la pérdida del sustento político de Frondizi se originó en su imposibilidad de limitar la participación política de las organizaciones sindicales, que se transformaron de esta manera en la estructura institucional que permitía la expresión electoral del peronismo.

En este sentido, la participación política de las organizaciones sindicales tuvo un nuevo hito en las elecciones provinciales de 1962, donde el gobierno de Frondizi habilitó la participación de candidatos peronistas, quienes triunfaron en ocho de catorce gobernaciones, incluyendo la de la Provincia de Buenos Aires, en elecciones que fueron ganadas por Andrés Framini, Secretario General de la Asociación Obrera Textil, y que fueron

---

<sup>64</sup> Al fundamentar las intervenciones decretadas a comienzos de 1959 el Poder Ejecutivo expresó “que no resulta posible a las autoridades aceptar la actividad de elementos directivos, que validos de sus posiciones gremiales han tratado de reproducir en el país los métodos del totalitarismo en busca de la desintegración social y el aniquilamiento de las instituciones democráticas” (ver considerandos del decreto 906/59). Sin embargo, no menos cierto es que estos mismos elementos directivos serían quienes, pocos meses más tarde, aceptarían en los convenios colectivos las cláusulas que demandaban tanto los sectores empresarios como el gobierno a fin de limitar las facultades de los representantes sindicales en el lugar de trabajo sobre la modificación de los procesos productivos (James, 2006).

posteriormente anuladas por el golpe militar que desplazó a Frondizi de la presidencia.

El resultado electoral de 1962 constituyó una prueba de que el peronismo seguía constituyendo la fuerza política mayoritaria, y que contaba con un fuerte andamiaje institucional a partir de su inserción en las organizaciones sindicales. De esta manera, ante un eventual levantamiento de su proscripción el peronismo contaba con una estructura organizativa que le permitía competir electoralmente sin necesidad de afrontar los costos de una reconstrucción partidaria. Ante la urgencia de la convocatoria electoral, el sindicato devenía partido<sup>65</sup>. Como consecuencia de ello, aún en un contexto de debilitamiento general de las condiciones objetivas para el ejercicio de acciones sindicales, como se atravesaba en los primeros años de la década del '60, las organizaciones sindicales podían resistir los embates del Estado a partir de su capacidad para construir una relación de fuerzas políticas más favorable.

Por otra parte, dicha relación de fuerzas políticas también se sustentaba en el crecimiento de los sectores del movimiento obrero que planteaban una radicalización de las demandas que trascendían los límites económico – corporativos. En tal sentido, en junio de 1962 un plenario nacional de las 62 Organizaciones Peronistas aprobó el Programa de Huerta Grande, cuyos contenidos profundizaban los lineamientos establecidos en el Programa de La Falda de cinco años atrás (Baschetti, 1997)<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Al respecto, Torre (2004) señala que ante el eventual levantamiento, siempre parcial, de las restricciones electorales al peronismo, eran los sindicatos quienes aportaban los medios para garantizar la participación electoral: de sus arcas provenían los fondos utilizados en las campañas, en las sedes gremiales se confeccionaban las listas de candidatos, sus redes de militantes movilizaban a los votantes, y los vínculos entre los dirigentes de las 62 Organizaciones con los mandos militares, las corporaciones económicas e incluso la Iglesia, brindaban cierto sustento político al movimiento peronista.

<sup>66</sup> Entre otras cuestiones, el Programa de Huerta Grande postulaba la nacionalización de la banca, la siderurgia, la electricidad, el petróleo y los frigoríficos, el control estatal sobre el comercio exterior, la prohibición de la exportación de capitales, la expropiación a la oligarquía terrateniente sin ningún tipo de compensación, el control obrero sobre la producción y la abolición del secreto comercial.

Anuladas las elecciones de marzo de 1962 y derrocado el gobierno de Frondizi, las organizaciones sindicales experimentaron un nuevo avance del Estado, en este caso a través de una reglamentación restrictiva del derecho de huelga<sup>67</sup>, y el retiro o la cancelación de su personería gremial de sindicatos como la Federación Gráfica Bonaerense, la Asociación Obrera Textil, la Federación de Obreros y Empleados de Correos y Telecomunicaciones, y la Asociación Argentina de Telegrafistas, Radiotelegrafistas y Afines, luego de la realización de dos paros generales, a fin de mayo y principios de agosto de 1962.

La llegada al gobierno de los sectores antiperonistas de la UCR modificó la orientación de la política sindical. Durante el gobierno de Illia, representante de la UCRP, se dispuso la prohibición de la participación de las organizaciones sindicales en actividades políticas, y posteriormente se impulsó una reforma de la legislación que promovía una fragmentación vertical de la estructura sindical, con el objetivo de debilitar, financiera e institucionalmente, a las direcciones centrales de las organizaciones sindicales<sup>68</sup>.

A diferencia de la política sindical de Aramburu, en este caso se promovió una descentralización vertical, transfiriendo poderes y facultades desde los niveles más centralizados de las direcciones sindicales (fundamentalmente las federaciones y uniones nacionales por rama de actividad) a los niveles descentralizados (sindicatos de base y seccionales). De esta manera, se

---

<sup>67</sup> El decreto 8942/62 establecía, entre otras disposiciones, que “los dirigentes de las asociaciones profesionales de empleadores o trabajadores, que dispongan, autoricen o consientan cualquier huelga o paro patronal considerado ilegal de conformidad con lo estipulado en el artículo 15 del presente decreto, cesarán de pleno derecho en sus cargos, no pudiendo ser reelectos para los mismos, sino después de transcurridos cinco años desde aquella cesación...” (artículo 19). Entre las causas que motivaban la declaración de ilegalidad de la huelga se encontraban, entre otras: su realización sin abandono total del trabajo y de los lugares de trabajo; no haber sido resueltas y realizadas por el 51% como mínimo del personal involucrado en ella, mediante voto secreto y obligatorio en los lugares de trabajo; la afectación a servicios esenciales, que comprendían transporte, comunicaciones, producción, distribución y suministro de energía eléctrica, combustibles, aguas corrientes, sanidad, y todas aquellas a las que pudiera extender tal calificación el Poder Ejecutivo, en los casos que, por su gravedad, pudieran afectar de manera vital el desarrollo y progreso nacionales y/o la seguridad y bienestar de la colectividad (artículos 14 y 15).

<sup>68</sup> Ver decretos 9080/65 y 969/66.

intentaba debilitar a uno de los principales contendientes que cuestionaba la subsistencia política del propio gobierno<sup>69</sup>.

Entre las principales medidas de la política sindical del gobierno de Illia se encontraban las siguientes:

- Prohibición de la intervención de los sindicatos en política partidaria;
- Prohibición de la conformación de uniones nacionales, y obligación de transformar a las uniones existentes en federaciones, y a las seccionales en sindicatos de base con personería jurídica independiente<sup>70</sup>;
- Prohibición de intervención de los sindicatos de base por parte de los niveles centralizados de la estructura sindical (federaciones y confederaciones);
- Reglamentación del funcionamiento de las asambleas y congresos sindicales, de los mecanismos electorales, de la imposición de sanciones disciplinarias, y de los mecanismos para la adopción de medidas de acción directa;
- Recaudación de los fondos sindicales por parte de los sindicatos de base.

Este intento de debilitar a los niveles centralizados de la estructura sindical no hizo más que agudizar el conflicto entre el gobierno radical y las direcciones de las organizaciones sindicales, y contribuyó a acelerar el proceso que acabaría con el golpe de estado de 1966 (James, 2006).

---

<sup>69</sup> Al respecto, Torre (2004) sostiene que “concretada en el decreto 969, la propuesta de la administración del partido radical comportaba un ataque en gran escala contra las posiciones de poder de los líderes sindicales”. Estos líderes sindicales eran quienes conducían los enfrentamientos del sindicalismo con el gobierno de Illia, sostenidos principalmente en el cuestionamiento a la proscripción del peronismo. A su vez, los planes de lucha de la CGT de 1964 habían significado un fuerte cuestionamiento a la autoridad gubernamental, y ponían serias dudas sobre la capacidad de dicho gobierno de contener e institucionalizar el conflicto social (Schneider, 2005).

<sup>70</sup> Esta disposición afectaba a aquellas organizaciones conformadas como uniones, que se encontraban presentes en las principales ramas de actividad. Al respecto, en 1965 seis de las ocho organizaciones afiliadas a la CGT con mayor cantidad de afiliados habían adoptado la forma de unión: Unión Obrera Metalúrgica (primera), Unión Ferroviaria (segunda), Asociación Obrera Textil (cuarta), Asociación Trabajadores del Estado (quinta), Unión Obrera de la Construcción (sexta) y Asociación Bancaria (octava) (López, 1980).

La incorporación de esta dimensión política es clave para entender la posición de las organizaciones sindicales frente al golpe de estado que derrocó a Illia, ya que por entonces las condiciones económicas se habían recuperado en términos generales, luego de un período de estancamiento entre 1958 y 1962. En dicho contexto, entre 1963 y 1965 el salario real aumentó un 8%, a la par de una reducción en los niveles de desocupación (Calello y Parcero, 1984), y la participación del salario percibido por los trabajadores como proporción del PBI comenzó a recuperar el terreno perdido luego de la caída del peronismo, pasando del 39% en 1964 al 41% en 1965, y al 44% en 1966 (Basualdo E. 2006).

Sin embargo, la conducción de las principales organizaciones sindicales acompañó en sus inicios al gobierno militar de Onganía, y ello incluyó a los principales representantes de las dos fracciones en las que se habían dividido, momentáneamente, las 62 Organizaciones<sup>71</sup>.

#### **4.2 La regulación de la estructura sindical entre 1966 y 1976: resurgimiento sindical y nueva experiencia de gobierno peronista**

La existencia de dos alternativas de política legislativa frente al desafío que planteaban las organizaciones sindicales volvió a expresarse durante el gobierno de Onganía, donde se promovieron intentos, incluso contradictorios entre sí, de disciplinar al conjunto de los trabajadores y los sindicatos.

En primer lugar, cabe destacar que Onganía provenía del grupo de militares identificados con posturas nacionalistas y que, al igual que Lonardi en 1955, intentaría promover cierta integración de las organizaciones sindicales al

---

<sup>71</sup> Distintas fuentes de la época muestran la presencia de los principales dirigentes sindicales del movimiento obrero en la asunción presidencial de Onganía, entre los cuales se encontraba Augusto Vandor, Secretario General de la UOM. Poco tiempo después, el 5 de septiembre de 1966 la renovación del convenio colectivo de trabajo correspondiente a los trabajadores de la industria metalúrgica (CCT 140/66) sería refrendada en la Casa de Gobierno junto al Presidente de la Nación. En el mismo sentido, Schneider (2005) refiere a los discursos de los representantes de la CGT y de las 62 “de Pie Junto a Perón”, quienes manifestaron sus “expectativas” y “esperanza” ante el nuevo proceso.

sistema político. Esta decisión se plasmó en agosto de 1966, poco más de un mes después del golpe de estado, en la suspensión por 120 días de la vigencia del decreto 969/66 por el cual el gobierno de Illia había impulsado una fragmentación vertical de la estructura organizativa de los sindicatos.

Sin embargo, la alianza existente entre la fracción del ejército que comandaba el gobierno militar y las direcciones centrales de las organizaciones sindicales comenzó a crujiar pocos meses después, y se rompió definitivamente en marzo de 1967, con la convocatoria de la CGT a una huelga general en rechazo al plan de ajuste del Ministro de Economía Krieger Vasena, y la respuesta del gobierno, que incluyó intervenciones a los gremios, retiros y suspensiones de personerías, y la reimplantación del decreto 969/66 (James, 2006).

Como consecuencia de esta última medida, podía preverse un avance de la fragmentación vertical de la estructura sindical. Sin embargo, el gobierno de Onganía recurrió a una aplicación selectiva del decreto 969/66, y no cuestionó la posición de las organizaciones sindicales de ámbito nacional, a pesar de contar con las facultades legales para ello. Por el contrario, al igual que el gobierno de Frondizi, la herramienta utilizada con mayor habitualidad fueron las intervenciones a organizaciones sindicales y las suspensiones, retiros y cancelaciones de personerías gremiales<sup>72</sup>.

Paralelamente, el gobierno militar desarrolló una política tendiente a favorecer a los grupos afines que aspiraban a conducir a las organizaciones sindicales, situación que se verificó en organizaciones como la Asociación Obrera Textil, la Unión Ferroviaria, la Unión del Personal Civil de la

---

<sup>72</sup> Ver cuadro nº 6 en el anexo. De la información allí consignada se desprende que entre 1958 y 1973 la mayor cantidad de intervenciones a organizaciones sindicales, cancelaciones, retiros y suspensiones de personerías gremiales se produjeron entre los años 1966 y 1969. En particular, a comienzos de 1967, luego del fracaso de la huelga general convocada por la CGT para el mes de marzo, el gobierno dispuso la intervención de la Unión Ferroviaria, la Asociación Obrera Textil, la FOTIA, la FOETRA Sindicato Buenos Aires, la Unión Obrera Metalúrgica, la Federación Argentina de Trabajadores de Industrias Químicas y Afines, y los sindicatos de base de la industria química de Capital Federal y Zonas Adyacentes, San Nicolás de los Arroyos, Paraná, Florencio Varela, Rosario, Campo Quijano, Tucumán, Río Tercero, Córdoba, Cinco Saltos, Zárate y Mendoza.

Nación, la Federación de Trabajadores de la Industria Química, la Asociación Bancaria (Torre, 2004), y la Unión Obrera Metalúrgica (Walsh, 2003).

De esta manera, el gobierno de Onganía intentaba reestablecer la relación entre el Estado y las organizaciones sindicales en una nueva situación de equilibrio, y de mayor subordinación para los sindicatos nacionales, sin que fuera necesario, para ello, cuestionar la existencia de una estructura sindical centralizada con predominio de organizaciones por rama de actividad a nivel nacional. En este marco, la legislación sindical operaba como una amenaza sobre las direcciones de las organizaciones sindicales, a fin de obtener dicha subordinación, más que como una herramienta para modificar la estructura sindical centralizada.

Este proceso no estuvo exento de contradicciones. El intento del gobierno militar de ejercer un control más férreo sobre los niveles centralizados de las organizaciones sindicales obturaba cualquier posibilidad de obtener conquistas en el plano reivindicativo a través de la presión y la negociación, tal como había sido la regla durante el predominio del “vandarismo”. Por ende, la política sindical del gobierno de Onganía, al debilitar la posición de las direcciones centrales a nivel nacional, constituyó uno de los aspectos que provocaron que la resistencia obrera se trasladara nuevamente a los niveles descentralizados de la estructura sindical, en tanto dichos niveles poseían mayores márgenes de acción en el marco de las tensiones intrasindicales.

En este sentido, la reimplantación del decreto 969/66 contribuyó en forma indirecta al desarrollo de este proceso. Al respecto, James (2006) sostiene que “los trabajadores tanto de sindicatos de empresa como de ramas locales rebeldes contra sus líderes nacionales (...) eran ayudados por disposiciones del derecho laboral que les otorgaban el control de sus propias finanzas y considerable autonomía organizativa”.

Por otra parte, este cambio en la relación entre gobierno y sindicatos confluyó con un proceso de radicalización social que incluía a vastos

sectores de la sociedad, y que en el plano sindical se expresó en el surgimiento de organizaciones y expresiones más combativas, incluidas muchas que no necesariamente se reivindicaban como peronistas.

El debilitamiento del “vandonismo” como canal de transmisión de las demandas económicas de los trabajadores, y el crecimiento de los sectores más combativos, se plasmó en una nueva división de la representación general de los trabajadores luego del congreso de normalización de la CGT en 1968, y la creación de la CGT de los Argentinos (CGTA).

En este sentido, la CGTA, que reivindicaba el contenido de los programas de la CGT de La Falta y Huerta Grande, permitió canalizar la acción de una porción significativa del movimiento obrero, que incluía a amplios sectores de los ámbitos descentralizados, en particular sindicatos locales, seccionales, e incluso algunos sindicatos de empresa que se habían conformado a fines de los años '50, y que a comienzos de los años '70 ocuparían un lugar central dentro de las corrientes clasistas.

De esta manera, se consolidaba la existencia dentro del movimiento obrero de una corriente muy significativa cuya presencia trascendía las reivindicaciones económico – corporativas, e incluso iba más allá de las demandas económico – políticas<sup>73</sup>. En efecto, la CGTA explicitaba el rechazo de una parte importante del movimiento obrero a la subsistencia de las relaciones sociales capitalistas, que se extendería en los años siguientes a otros sectores de la clase trabajadora. Al respecto, en el Programa del 1° de mayo de 1968 la CGTA expresaba que “la historia del movimiento obrero, nuestra situación concreta como clase y la situación del país nos llevan a

---

<sup>73</sup> Esta afirmación se asienta sobre los desarrollos efectuados por Basualdo (2010), quien sostiene que durante la segunda etapa de la sustitución de importaciones existió una confrontación en el seno del movimiento obrero que giraba en torno a las formas de concebir la relación entre las clases, y señala que “mientras la primera partía de la complementariedad entre el capital y el trabajo y de la posibilidad de mutuo beneficio de las clases, la segunda consideraba que existía una relación de oposición ineludible entre el capital y el trabajo, de la que se derivaba que, necesariamente, todo beneficio de una de las clases debiera obtenerse a expensas de la otra plantea”.

cuestionar el fundamento mismo de esta sociedad: la compraventa del trabajo y la propiedad privada de los medios de producción”<sup>74</sup>.

El surgimiento de la CGTA, sin embargo, no implicó debilitar la unidad entre lucha política y lucha económica. Por el contrario, mientras algunas organizaciones sindicales, principalmente aquellas ligadas al denominado “participacionismo” habían dejado de impugnar políticamente al gobierno militar, la acción de la CGT de los Argentinos potenció este cuestionamiento, y en cierta medida, contribuyó a impulsar las masivas protestas que tuvieron lugar a fines de los ’60 y principios de los ’70 en ciudades como Córdoba, Rosario y Mendoza, y que demostraron la inviabilidad política de la autodenominada “Revolución Argentina”.

Sin embargo, no sería la CGT de los Argentinos quien capitalizaría, política o sindicalmente, las consecuencias de la derrota del gobierno militar.

Enfrentado a un cuestionamiento político y social creciente, que incluía dentro de los actores más dinámicos a una fracción muy importante del movimiento obrero, el gobierno militar tendió a respaldar (y respaldarse) en los sectores más dialoguistas de las organizaciones sindicales, a fin de posibilitar una retirada más ordenada.

En efecto, frente a los límites que encontraba la política represiva, el gobierno militar volvió sobre sus pasos y utilizó la centralización de la estructura sindical como una de las herramientas para contener la conflictividad durante la transición hasta la normalización democrática. Para ello, en mayo de 1970 sancionó el decreto 2.477/70, que removió las principales innovaciones contenidas en el decreto 969/66, volviendo al sistema previsto en la ley 14.455 dictada en 1958 en los inicios de la gestión desarrollista de Arturo Frondizi. Como veremos posteriormente, este

---

<sup>74</sup> Aun así, en el mismo documento la CGTA exhortaba a los “empresarios nacionales” para que abandonen la política de sumisión a los monopolios extranjeros, y les señalaba que “fábrica por fábrica los hemos de combatir en defensa de nuestras conquistas avasalladas, pero con el mismo vigor apoyaremos cada empresa nacional enfrentada con una empresa extranjera”.

proceso de recentralización se complementó con el reestablecimiento de la negociación colectiva y la creación del sistema de obras sociales sindicales.

Por otra parte, la perspectiva cierta del fin de la proscripción electoral del peronismo operó como incentivo político para promover una reunificación del movimiento obrero. En este sentido, el propio contenido de la lucha política de la CGT de los Argentinos estaba condicionado por la representación de los intereses políticos de los trabajadores, y dentro de ellos por lograr el retorno de Perón al país y el fin de la proscripción electoral del peronismo.

Para 1971 la experiencia de la CGT de los Argentinos se encontraba en franco declive, y el movimiento obrero mayoritariamente se encolumnaba de cara a una nueva experiencia de gobierno del peronismo (James, 2006).

El fin de la proscripción electoral, y el posterior triunfo político del peronismo en las elecciones de 1973 cerró el proceso abierto en 1955, durante el cual las organizaciones sindicales representaban, indistintamente, los intereses económicos y los intereses políticos de los trabajadores.

A partir de 1973 las organizaciones sindicales dejaron de ser el canal de representación política de los trabajadores, es decir, dejaron de ser potencialmente partido, para volver a concentrarse en su papel de representante de los intereses económicos, es decir, como una herramienta que permite eliminar la competencia entre los trabajadores para mejorar las condiciones de compra y venta de la fuerza de trabajo.

Sin embargo, la integración de las organizaciones sindicales como parte de la alianza política que expresaba el peronismo enfrentaba a las direcciones sindicales a un dilema proveniente de la necesidad de encabezar, al mismo tiempo, las reivindicaciones económicas del conjunto de los trabajadores. Si priorizaban las demandas del sistema político, corrían el riesgo de aumentar peligrosamente la distancia con los niveles descentralizados de la estructura sindical, quienes contaban con capacidad para llevar adelante conflictos de

alta intensidad al margen de las direcciones centrales, tal como lo habían demostrado en los años recientes; si priorizaban los reclamos económicos de los trabajadores, su lugar en la alianza política era el que pasaba a estar en cuestión. Como veremos posteriormente, este dilema se expresó con total claridad durante la vigencia del Pacto Social de 1973, su renegociación en 1974, y finalmente durante la ronda de negociación colectiva de 1975 (Torre, 2004).

En parte, las direcciones sindicales intentaron matizar este dilema a partir de avanzar sobre los sindicatos o cuerpos de delegados opositores a la conducción. Para ello, utilizaron su fortalecimiento dentro del sistema político, e impulsaron la obtención de mayores herramientas institucionales de control vertical de la estructura sindical, que se plasmaron en la sanción de una nueva ley de asociaciones sindicales en noviembre de 1973 (ley 20.615)<sup>75</sup>.

Si bien a lo largo de 1974 los avances sobre aquellas organizaciones sindicales que todavía permanecían en manos de conducciones combativas habían sido muy importantes<sup>76</sup>, las causas estructurales del dilema que enfrentaban las direcciones centrales de los sindicatos se mantuvieron intactas, y resurgirían poco tiempo después, con motivo de la renovación de los convenios colectivos en el primer semestre de 1975.

---

<sup>75</sup> Para un análisis de los debates en torno a la ley de asociaciones sindicales de 1973 ver Aguirre (1973).

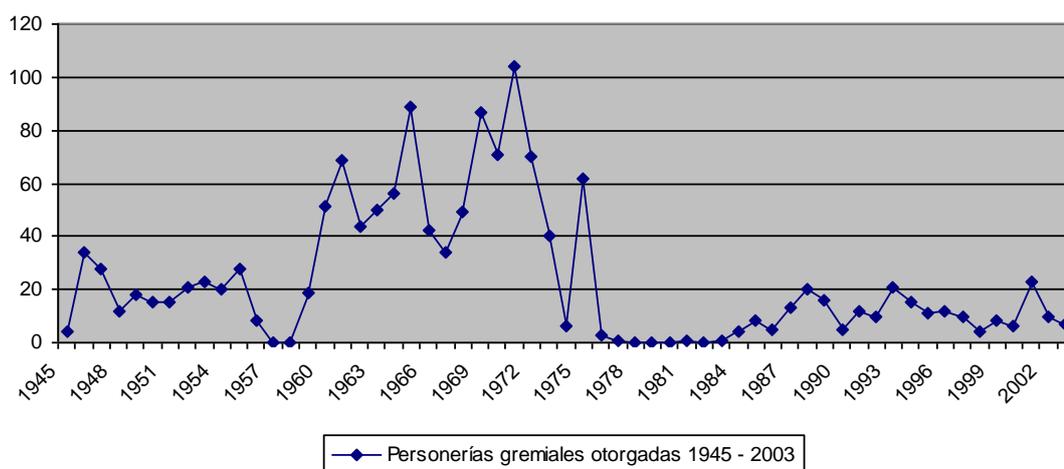
<sup>76</sup> Estos avances incluyeron un control institucional sobre las organizaciones sindicales que habían encabezado los principales conflictos obreros desde fines de la década de los '60. Entre ellas se encontraban la Federación Gráfica Bonaerense, conducida por Raimundo Ongaro, el Sindicato de Luz y Fuerza de Córdoba, conducido por Agustín Tosco, y la seccional Córdoba del SMATA, conducida por René Salamanca (Torre, 2004). Otras organizaciones que sufrieron embates durante los primeros años de los '70 fueron los sindicatos de empresa de FIAT (SITRAC y SITRAM), cuya personería gremial fue anulada en 1971, y la seccional Córdoba de la Unión Tranviarios Automotor, cuyo secretario general, Atilio López, fue asesinado por la Triple A en 1974, poco tiempo después de haber sido forzado a renunciar a su cargo de vicegobernador de la provincia.

### 4.3 El mapa sindical a partir de 1958: expansión geográfica y centralización de la representación sindical

El proceso de consolidación institucional de las organizaciones sindicales se completó a fines de la década del '50, aunque no dejó de estar expuesto a tendencias no necesariamente convergentes.

En efecto, a partir de 1958 las organizaciones sindicales recuperaron el marco legal que les garantizaba una estructura sindical fuertemente centralizada. Sin embargo, como puede apreciarse en el gráfico n° 1 a partir de entonces se registra un gran crecimiento de la cantidad de organizaciones, principalmente de ámbito provincial o local, que obtuvieron el reconocimiento estatal de su personería gremial.

**Gráfico n° 1: Personerías gremiales otorgadas a organizaciones sindicales 1945 - 2003**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Asuntos Sindicales del Ministerio de Trabajo de la Nación.

Con relación a la proliferación de personerías gremiales entre los años 1956 y 1972, Abós (1988) señala que ello respondió al diseño fraccionista de los sucesivos gobiernos, que incluyó el reconocimiento estatal de sindicatos de categoría (jerárquicos, profesionales, etc), e incluso de algunos sindicatos de empresa.

Por el contrario, Zorrilla (1974) afirma que más allá del efectivo intento divisionista promovido por el Estado, las organizaciones pudieron utilizar este para ampliar la red sindical, incorporando a los beneficios y contralores de la actividad gremial a aquellos trabajadores que desarrollaban sus tareas donde no existía el sindicato, o donde este actuaba embrionariamente. Desde esta perspectiva, el intento divisionista sólo habría podido avanzar, en términos relativos, a partir de la aparición de sindicatos de obreros especializados y en algunos sindicatos de empresa, mientras que la expansión de sindicatos de actividad locales habría conducido al “resultado no previsto de revitalizar al movimiento obrero y obligarlo a redefinir sus tácticas y estrategias”.

El análisis de las personerías gremiales otorgadas a sindicatos que actuaban en la industria manufacturera nos permite aproximarnos a las características que asumió este proceso (ver cuadro nº 4). Como señalamos anteriormente, esta expansión geográfica de sindicatos industriales se realizó a partir de la preexistencia de una organización de ámbito nacional, federación o unión, que concentraba las principales facultades en materia de actividad sindical (monopolio de la representación sindical, negociación colectiva, percepción de aportes sindicales con destino a servicios sociales, utilización de mecanismos de control sobre las entidades de menor grado, etc).

De esta manera, el surgimiento de nuevas organizaciones sindicales, no implicaba necesariamente un debilitamiento del monopolio de representación de los sindicatos de ámbito nacional, ya que las nuevas organizaciones nacían estrechamente ligadas a ellos, tanto económica como política y jurídicamente. Por un lado, los sindicatos de ámbito nacional continuaban siendo quienes concentraban los recursos económicos de los sindicatos, y luego los distribuían entre los sindicatos de base o seccionales<sup>77</sup>. Por el otro, tanto las uniones como las federaciones contaban

---

<sup>77</sup> Como fue señalado, la importancia de esta dimensión es central para comprender las implicancias de la reforma de la legislación sindical encarada por el gobierno de Illia en febrero de 1966, que entre otras cuestiones buscaba descentralizar la percepción y administración de los recursos económicos de las organizaciones sindicales. Al respecto, James (2006) destaca que “ese sistema otorgaba considerable poder financiero a la

con facultades disciplinarias sobre las seccionales y los sindicatos de base, principalmente a partir del derecho, consagrado en los estatutos sindicales, de intervención sobre los niveles inferiores<sup>78</sup>.

En el cuadro n° 7 del anexo se visualiza la operatoria de este proceso en el ámbito de aquellas organizaciones estructuradas en forma federativa. En todas ellas la organización de segundo grado es la primera en obtener la personería gremial, o lo hace a partir de la existencia de muy pocas organizaciones de ámbito local, mayoritariamente sindicatos que operaban en la Capital Federal y en la provincia de Buenos Aires<sup>79</sup>.

Por su parte, es de esperar que en aquellas actividades organizadas en forma de unión el proceso de expansión geográfica se haya realizado a partir de la instalación de seccionales, que se integraban como filiales de la organización. A su vez, en algunas ramas este proceso fue acompañado por la expansión del ámbito reconocido en la personería gremial, avanzando sobre espacios geográficos donde no existía ninguna organización sindical.

En este sentido, los particulares vínculos que se establecieron entre las federaciones y uniones por una parte, y los sindicatos de base y las seccionales por la otra, contribuyeron a consolidar un mapa sindical fuertemente centralizado, donde los niveles inferiores de la organización

---

dirección del gremio” ya que “en los principales sindicatos de trabajadores de la industria y el comercio las cuotas correspondientes (...) eran retenidas por sus empleadores y depositadas directamente en las respectivas cuentas bancarias de los sindicatos centrales, en Buenos Aires”.

<sup>78</sup> En tal sentido, pueden citarse las disposiciones del estatuto de la Asociación Obrera Textil, que conferían a la dirección central del sindicato la facultad de “intervenir cualquier sección que incurriera en actos de indisciplina o cometiera irregularidades” (James, 2006), y las del estatuto de la Confederación General de Empleados de Comercio de 1964, que establecían que “las federaciones o filiales se harán pasibles de un llamado de atención por parte del Consejo Directivo, quien podrá suspenderlas en sus derechos por (...) la violación de estos estatutos y/o de las resoluciones del Congreso”, facultando al Consejo Directivo a “desafiliar a aquellas federaciones o filiales cuando sus autoridades y afiliados coincidan en transgredir los presentes estatutos y descartar las resoluciones del Congreso”.

<sup>79</sup> Al respecto, James (2006) señala que “la mayor parte de las federaciones tenían sus sedes en Buenos Aires y estaban inevitablemente dominadas por el sindicato de la Capital Federal”. Según el Censo de Asociaciones Profesionales de 1965, “la concentración de sindicatos de primer grado en la Capital Federal era del 42,9%, y la de federaciones llegaba al 86,8%”.

(sindicatos locales y seccionales) poseían lazos de dependencia, tanto jurídica como económica, respecto de las direcciones centrales<sup>80</sup>.

Sin embargo, esta sujeción era la contracara de una expansión creciente de la organización de los trabajadores provincial o localmente, ya que el paraguas de las federaciones o uniones garantizaba la posibilidad de insertarse en estrategias de alcance general y sectorial que trascendían los ámbitos locales (acceso a la negociación colectiva, desarrollo de conflictos que abarcaban a toda la actividad, acceso a recursos económicos y prestaciones sociales, etc).

#### **4.4 La institucionalización del seguro social bajo la órbita de las organizaciones sindicales**

El proceso de consolidación de las organizaciones sindicales desarrollado durante la segunda ISI incluyó, hacia el final de esta etapa, la institucionalización de un seguro social de salud obligatorio a cargo de las obras sociales sindicales a partir de la sanción de la ley 18.610 en 1970.

Al respecto, si bien la realización de actividades de índole mutual y social ya estaba presente en las organizaciones sindicales durante los primeros gobiernos peronistas, e incluso en la etapa previa, Torre (2004) señala que “el desenvolvimiento del sindicalismo a partir de 1957 fue dando origen a vastos aparatos burocráticos que, además de negociar los contratos de trabajo, proveían a sus afiliados los beneficios de una extensa gama de servicios sociales, desde la atención a la salud al turismo”.

Ya a mediados de la década del '60 la expansión de la actividad social de las organizaciones sindicales era muy significativa, y tenía gran importancia en la cuantía de los recursos económicos que administraban los sindicatos, ya

---

<sup>80</sup> Aún desde posiciones abiertamente defensoras de este tipo de organización sindical, se ha afirmado que “el unitarismo de muchos sindicatos de ámbito nacional favorecía una concentración de poderes que no se compadecía con principios elementales de democracia y sensibilidad hacia las bases” y que “en las federaciones de sindicatos locales, en las que éstos tenían plena autonomía institucional y económica, existía también un alto grado de centralismo: el peso decisivo del sindicalismo porteño inclinaba indefectiblemente la balanza del poder a favor de quien dominase ese distrito” (Abós, 1983).

que, en conjunto, representaban un tercio del total de los ingresos sindicales provenientes de los trabajadores (ver cuadro n° 6).

**Cuadro n° 6: Discriminación de los ingresos sindicales provenientes de los trabajadores según fuente y actividad económica (1964)**

	Sindical	Asistencial	Total
Industria manufacturera	69,8%	30,2%	100%
Comercio	35,3%	64,7%	100%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	89,2%	10,8%	100%
Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	95,3%	4,7%	100%
Otros servicios	62,2%	37,8%	100%
Otros	87,1%	12,9%	100%
Total	66,6%	33,4%	100%

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Asociaciones Profesionales de 1965

La importancia de los ingresos sindicales con fines asistenciales resulta aún más significativa al considerar los aportes realizados por los empleadores, que eran particularmente relevantes en las organizaciones sindicales presentes en la provisión de servicios de electricidad, gas y agua, y en la industria manufacturera.

Finalmente, la magnitud de la importancia de los recursos destinados a fines sociales debe complementarse con la presencia de infraestructura sindical propia. Específicamente en términos de cobertura de salud, el Censo Nacional de Asociaciones Profesionales, realizado en el año 1965, relevó la existencia de 13 hospitales, 122 sanatorios y 67 farmacias de las organizaciones sindicales<sup>81</sup>.

En el año 1970 el sistema de obras sociales terminó de consolidarse con la sanción de la ley 18.610, profundizando el vínculo existente entre la prestación de servicios sociales y organizaciones sindicales.

<sup>81</sup> La extensión de este tipo de servicios no se limita a la cobertura de salud. Así, el Censo también informa sobre la existencia de 274 escuelas sindicales y técnicas, 194 bibliotecas, 64 colonias de vacaciones y 28 campos deportivos, entre otros.

Las características de este sistema son descritas en detalle por Danani (2011). Entre sus aspectos centrales debemos destacar:

- Obligatoriedad de la cobertura para todos los trabajadores en relación de dependencia;
- Unificación de aportes de los trabajadores y contribuciones patronales sobre la nómina salarial;
- Declaración de los empleadores como agentes de retención, con obligación de depositar mensualmente los aportes y contribuciones a la orden de las obras sociales;
- Creación del Instituto Nacional de Obras Sociales (INOS), órgano de promoción, coordinación, integración y control, conformado por representantes sindicales, patronales y estatales;
- Autorización para construir infraestructura propia;
- Consagración como conductora de cada obra social a la asociación sindical con personería gremial, signataria del convenio colectivo de trabajo de la actividad respectiva.

La creación de este sistema reforzó la posición de las direcciones centrales de las organizaciones sindicales, en tanto consagró el derecho de participar directamente en la gestión y administración de los recursos, y al mismo tiempo generó mayores incentivos a permanecer dentro de la estructura sindical, vinculando afiliación sindical y acceso a la cobertura de salud.

Por otra parte, la creación de este sistema no puede analizarse sin considerar el contexto en el que fue dictada la ley 18.610, y la existencia de tensiones en el vínculo entre el Estado y las organizaciones sindicales, y dentro de la propia estructura sindical.

Esta ley formó parte de un conjunto de medidas implementadas por el gobierno militar de Onganía luego de los levantamientos populares de 1969. Estos cuestionamientos debilitaron la posición del gobierno militar en general, y frente a las organizaciones sindicales en particular.

Sin embargo, si bien los actores dinámicos de estos cuestionamientos al gobierno militar se encontraban en los niveles más descentralizados de la estructura sindical, sus consecuencias se tradujeron, como consecuencia de la política sindical del gobierno militar, en un fortalecimiento de las direcciones centrales de las organizaciones sindicales. Aquí debe situarse la creación de este sistema de seguro social obligatorio, que se sumó al proceso de recentralización de la estructura sindical, y como veremos en el siguiente capítulo, al restablecimiento de la negociación colectiva suspendida desde 1967.

En este contexto se entiende el cuestionamiento de la CGT de los Argentinos, que en su periódico tituló una nota sobre este tema con la frase “El sindicalismo del 3%”, en referencia al aporte que recibirían las obras sociales del conjunto de los trabajadores, y que daba cuenta de la existencia de una alianza entre el sindicalismo burocrático y el gobierno militar (Danani, 2011).

### **5. Estructura sindical y organización en los lugares de trabajo**

El análisis de la estructura sindical conformada en nuestro país a partir del predominio de organizaciones por rama de actividad a nivel nacional debe ser complementado con una mirada sobre las relaciones y tensiones existentes entre sus distintos niveles.

Como señalamos anteriormente, un primer nivel de estas relaciones y tensiones requiere observar las características de los vínculos entre los niveles centralizados de los sindicatos (federaciones y uniones) y los descentralizados (sindicatos locales y seccionales).

Para completar nuestro análisis nos referiremos, a continuación, a un segundo nivel de relaciones y tensiones, desarrolladas entre las direcciones nacionales y locales de las organizaciones sindicales con los representantes

obreros en los lugares de trabajo a través de delegados del personal y comisiones internas<sup>82</sup>.

La organización colectiva en los lugares de trabajo constituye un eje distintivo de la historia del movimiento sindical en nuestro país. En los últimos años numerosos estudios han comenzado a poner la situación en los lugares de trabajo como uno de los nudos problemáticos en el estudio de la organización de los trabajadores<sup>83</sup>.

Uno de los datos característicos de esta particular forma de articulación entre el nivel externo al lugar de trabajo de la organización de los trabajadores (“sindicato”) y el nivel interno (“comisión interna”) es que, en nuestro país, este último está integrado en aquel. En otras palabras, los delegados y las comisiones internas son órganos de la estructura sindical, por lo que representan al sindicato ante los trabajadores y ante el empleador, pero también representan a los trabajadores ante el sindicato.

Esta doble vía de representación genera tensiones permanentes, que han estado en el trasfondo de gran parte de los conflictos intrasindicales de la historia de nuestro país, pero al mismo tiempo, también potencia las estrategias de acción colectiva, en tanto le otorga al sindicato una inserción capilar a nivel de los establecimientos posibilitando, al mismo tiempo, la generalización rápida de acciones colectivas iniciadas en las organizaciones de base.

Los orígenes de este tipo de inserción sindical en los lugares de trabajo se remontan a las experiencias organizativas desarrolladas por los trabajadores

---

<sup>82</sup> Aquí podría distinguirse un nuevo nivel de relaciones y tensiones, dentro de la representación de los trabajadores en los lugares de trabajo. En efecto, es posible encontrar situaciones donde una parte de los delegados, o incluso el conjunto de trabajadores, se encuentre en tensión con la comisión interna (que puede estar conformada solo por una parte de los delegados). Sin embargo, este nivel requiere un tipo de análisis y fuentes que excede el marco de este trabajo. Por ende, en este trabajo haré referencia indistintamente a delegados y comisiones internas, en tanto ellos constituyen el órgano de representación en los lugares de trabajo, con canales institucionales de vinculación con la organización sindical.

<sup>83</sup> Entre todos ellos, una recuperación de la experiencia de las comisiones internas en el largo plazo se encuentra en Basualdo, V. (2010).

con anterioridad a los primeros gobiernos peronistas (Ceruso, 2011). Aún así, en la “ley de asociaciones profesionales” del peronismo los delegados del personal y las comisiones internas no recibieron un reconocimiento explícito, y la única referencia surgía del artículo 49, que dentro de una enumeración genérica de los derechos sindicales, expresaba:

“A los efectos de la defensa individual o colectiva de sus intereses profesionales, son derechos esenciales de los trabajadores (...) b) Elegir libremente a sus representantes”.

Esta falta de reconocimiento legal no impidió que estas instancias organizativas en los lugares de trabajo se expandieran generalizadamente a partir de 1945. Para ello, las organizaciones sindicales lograron imponer su reconocimiento en los convenios colectivos de trabajo negociados entre fines de la década del '40 y principios del '50 (Doyon, 2006).

El análisis de las cláusulas de los convenios colectivos negociados a comienzos de los años '50, que refieren a los delegados y las comisiones internas, permite realizar una aproximación más cercana a los vínculos entre organizaciones sindicales, representantes en los lugares de trabajo y empleadores. En este sentido, en este capítulo describiremos aquellas cláusulas que hacen referencia al reconocimiento de los delegados y las comisiones internas como parte de la estructura sindical, mientras que en el próximo capítulo daremos cuenta de aquellas que regularon su intervención sobre la modalidad de los procesos de trabajo.

En cuanto a los mecanismos de designación de los delegados, en una gran cantidad de actividades esta facultad recaía en forma exclusiva en el sindicato firmante del convenio colectivo, sin necesidad de una participación directa de los trabajadores de la planta<sup>84</sup>, mientras que los

---

<sup>84</sup> Entre las actividades donde se estableció el derecho de la organización sindical a designar a los delegados y miembros de comisiones internas se encuentran las siguientes: vitivinícola, tabaco, transporte automotor, plástico, aguas y gaseosas, fideeros, vestido, hielo, relojeros y joyeros, químicos, agentes de propaganda médica, calzado, parquistas, viveristas y floricultores.

convenios que establecían mecanismos de elección directa de los representantes en el lugar de trabajo fueron minoritarios<sup>85</sup>.

De esta manera, los delegados y las comisiones internas nacieron siendo un órgano propiamente sindical, es decir, integrado a la estructura sindical jerárquica y funcionalmente<sup>86</sup>.

En este sentido, resulta llamativo que en numerosos convenios colectivos se establezca, como requisito para ser designado delegado o miembro de la comisión interna, pertenecer al personal del establecimiento<sup>87</sup>, ya que ello estaría dando cuenta de que era admisible la posibilidad contraria, es decir, la designación de representantes sindicales ajenos a la empresa.

La expansión de este nivel de organización de los trabajadores implicó una ampliación de la base de sustentación de los sindicatos, que fue acompañada por fuertes incrementos de los niveles de sindicalización, y por el surgimiento de tensiones intrasindicales propias de las relaciones que se establecían entre los distintos niveles de la organización.

En efecto, por su carácter descentralizado y masivo existían condiciones objetivas para que los delegados y las comisiones internas, aún constituyendo un órgano de la estructura sindical, contaran con cierto grado de autonomía de las propias direcciones sindicales. Mientras están integrados y dependen jerárquicamente del sindicato, al mismo tiempo comparten su cotidianeidad con sus compañeros de trabajo, a quienes representan. Por ende, en caso de surgir diferencias entre los intereses de la

---

<sup>85</sup> Los convenios que establecieron el derecho de los trabajadores del establecimiento a designar a los delegados y miembros de comisiones internas fueron suscriptos en las siguientes actividades: pintura (previa autorización de la organización sindical), mosaístas, mecánicos, transporte automotor (sólo el personal afiliado al sindicato) y metalúrgicos (la comunicación debe efectuarla el sindicato).

<sup>86</sup> Al respecto, López (1980) destaca que “originalmente los cargos gremiales desempeñados en los lugares de trabajo constituían una representación (un órgano) propiamente sindical y sus titulares eran designados o bien por la autoridad sindical central o bien mediante una elección por los afiliados al sindicato que trabajaban en el establecimiento o sección correspondientes”.

<sup>87</sup> Cláusulas de este estilo se encuentran en los convenios de las siguientes actividades: aguas y gaseosas, fideeros, vestido, fósforo, minería, químicos, parquistas, viveristas y floricultores.

organización sindical y el conjunto de los trabajadores, será en este eslabón donde se plantearán con mayor claridad. En efecto, esta fue la situación que se verificó en los últimos años del segundo gobierno peronista, cuando fueron las comisiones internas quienes promovieron una gran cantidad de conflictos, dirimiendo una contradicción entre el deseo de los trabajadores de recuperar el terreno perdido en materia salarial como consecuencia de la crisis de 1952, y la intención de las direcciones sindicales de contener los conflictos, en línea con la postura gubernamental (Mainwaring, 1982).

La presencia masiva de delegados y comisiones internas le otorgaba una gran fortaleza a las organizaciones sindicales. Sin embargo, dicha fortaleza también llevaba consigo un potencial condicionamiento, por cuanto los niveles inferiores de la estructura sindical podían utilizar estos canales para limitar el accionar de las direcciones sindicales<sup>88</sup>.

Durante la década del '60 se sucedieron ejemplos muy significativos de la trayectoria de estas tensiones.

Por un lado, durante el Plan de Lucha de la CGT de 1964, permitieron implementar, con un gran nivel de disciplina organizativa, la toma simultánea, a lo largo de una semana, de más de 11.000 establecimientos, con la participación de casi cuatro millones de trabajadores<sup>89</sup>.

En este caso, la medida se insertaba dentro de la estrategia llevada adelante por la CGT en su enfrentamiento con el gobierno radical de Illia, y permitía mostrar la fortaleza de los sindicatos no sólo frente a dicho gobierno, sino también respecto de las restantes fuerzas que ya proyectaban su reemplazo, es decir, de las distintas fracciones que componían el “partido militar”.

---

<sup>88</sup> Al respecto, aún desde posiciones cercanas al peronismo se ha señalado que usualmente “las bases rebasaban las consignas y la estrategia de la organización y replanteaban la cuestión de los límites que el movimiento obrero debía autoimponerse ante un gobierno popular” (Abos, 1983).

<sup>89</sup> Para una descripción del Plan de Lucha de la CGT de 1964 ver Schneider (2005).

La participación de las comisiones internas, junto con sindicatos y seccionales locales, también fue decisiva en el desarrollo de las rebeliones que tuvieron lugar en distintas provincias a partir de 1969, con epicentro en Córdoba, Rosario, Mendoza y Tucumán.

Estos casos, a diferencia de 1964, daban cuenta de las dificultades que tenían las direcciones centrales de las organizaciones sindicales de controlar monolíticamente a los distintos niveles de la estructura sindical, sin perjuicio de la existencia de mecanismos de disciplinamiento y control<sup>90</sup>.

Paralelamente, en la segunda mitad de la década del '60 se originaron las primeras reglamentaciones normativas referidas a la elección de los delegados en los lugares de trabajo. En particular, a comienzos de 1966 el gobierno de Illia estableció una serie de requisitos para desempeñar dicha función (estar afiliado a dicho sindicato, ser electo en comicios organizados por el sindicato con personería gremial en donde podían participar todos los trabajadores del establecimiento, incluidos los no afiliados, y contar con un año de antigüedad en la empresa) y reguló la cantidad de delegados por establecimiento de acuerdo a la siguiente escala:

- De 5 a 15 trabajadores: 1 representante;
- De 16 a 40 trabajadores: 2 representantes;
- De 41 a 70 trabajadores: 3 representantes;
- De 71 trabajadores en adelante: 1 representante más por cada 50 trabajadores<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> La idea de un movimiento obrero controlado “desde arriba” proviene de las primeras caracterizaciones de Germani (1968), y ha sido retomada posteriormente, aunque con matices, por Torre (2004) y por James (2006). Analizando el Plan de Lucha de 1964, Torre sostiene que “la casi totalidad de las empresas del país fueron ocupadas por un breve lapso a lo largo de varias semanas”, “siguiendo un libreto planificado a la manera de una operación cuasi-militar, que no dejó mayor espacio a la iniciativa de las bases obreras”. En la misma línea de interpretación, James destaca que “Vandor y sus acólitos tenían indiscutible dominio sobre una clase trabajadora altamente organizada que había demostrado su capacidad para movilizaciones masivas y disciplinadas, pero cuyas acciones eran controladas con rigor creciente por la cúpula, que dejaba escaso margen a la activa participación de las masas, propia de una era anterior”. Para una lectura opuesta, que hace hincapié en la autonomía de las bases frente a las dirigencias sindicales, ver Schneider (2005).

<sup>91</sup> La cantidad de delegados reconocida por la legislación sindical no fue modificada por las normas dictadas por el gobierno de Onganía en 1970 (decreto 2.477) y por el gobierno de

La importancia de las relaciones y tensiones existentes dentro de la estructura sindical, y sus proyecciones sobre las “relaciones de fuerza” entre el Estado y los sindicatos, volvió a apreciarse con motivo del retorno del peronismo al gobierno, y de los intentos de Perón de establecer cierto equilibrio en las relaciones entre capital y trabajo, principalmente a través de la firma de un “Pacto Social” en 1973 entre la Confederación General del Trabajo, la Confederación General de la Empresa y el Gobierno Nacional, que incluía la suspensión de los reclamos salariales por un plazo de dos años<sup>92</sup>.

Las direcciones centrales de las organizaciones sindicales se sumaron a este intento de gestionar el conflicto social, con el referido costo de enfrentarse cada vez más abiertamente a los sectores más combativos del movimiento obrero, y con la pérdida de capacidad de acción derivada de la suspensión consensuada de las instancias de negociación colectiva.

Poco tiempo después, las tensiones presentes dentro de la estructura sindical volvieron a explicitarse con motivo de la reacción del movimiento obrero frente al plan de ajuste impulsado a mediados de 1975, conocido como “Rodrigazo”<sup>93</sup>.

En un primer momento, la organización de la resistencia al Plan Rodrigo corrió por cuenta de las comisiones internas, cuerpos de delegados e instancias locales tales como seccionales y sindicatos de base, generalmente opuestos a las direcciones centrales de las organizaciones sindicales de ámbito nacional.

---

Perón (ley 20.615). Sin embargo, en este último caso se previó la posibilidad de que el estatuto de la organización sindical ampliara la cantidad de representantes en la empresa.

<sup>92</sup> La firma de este pacto fue promovida por la propia CGT, e incluía no sólo medidas de contención de precios y salarios, sino que se proyectaba hacia muchas otras áreas de la economía. Sin embargo, fue resistido por las instancias descentralizadas de las organizaciones sindicales, dificultando el accionar de las direcciones sindicales tradicionales, quienes eran garantes del cumplimiento del acuerdo. Para un análisis de estas tensiones, ver Torre (2004).

<sup>93</sup> Para una descripción y conceptualización de las luchas llevadas adelante por el movimiento obrero argentino entre los meses de junio y julio de 1975 ver Cotarelo y Fernández (1998).

Por su parte, dichas direcciones centrales pretendieron superar los efectos adversos sobre el conjunto de los trabajadores mediante la negociación de convenios colectivos que implicarían, de hecho, el fracaso de la política económica del gobierno. Al mismo tiempo, intentaban morigerar el proceso de movilización, ya que también implicaba un cuestionamiento al lugar que ocupaban dentro de la estructura organizativa del movimiento obrero.

Sobre los dilemas que planteaba esta tensión entre las reivindicaciones económicas de los trabajadores y la integración en el sistema político de las direcciones centrales de las organizaciones sindicales, y su análisis a partir del estado de las relaciones de fuerzas, volveremos en el próximo capítulo. Nos basta aquí dejar explicitada la propia dinámica a la cual estaba sujeta la estructura sindical.

Así, el Secretario General de la CGT, Casildo Herrera, exhortó a los trabajadores a canalizar “orgánicamente”, es decir, a través de las direcciones de las organizaciones sindicales, y especialmente la CGT, cualquier tipo de inquietud. En el mismo sentido, el Consejo Directivo de la UTA desautorizó “todo paro o concentración, programados por supuestas coordinadoras o agrupaciones zonales” y la Comisión Normalizadora del SMATA – Córdoba se pronunció en contra de las huelgas llevadas adelante en las distintas fábricas, e instó a los trabajadores a que esperaran “disciplinadamente las decisiones que orgánicamente se vayan resolviendo” (Cotarelo y Fernández, 1997)<sup>94</sup>.

Sólo frente a la existencia de versiones que indicarían que el gobierno anularía las negociaciones paritarias, y por ende haría fracasar la estrategia negociadora de las direcciones centrales sindicales, la CGT decidió

---

<sup>94</sup> La declaración completa del Secretario General de la CGT, publicada en el Diario La Opinión del 19 de junio de 1975, expresaba que “La experiencia histórica demuestra que los trabajadores han triunfado, han impuesto sus aspiraciones legítimas, en la medida en que se mantuvieron unidos y organizados. Aquellas actitudes aisladas, espontáneas -aunque puedan ser comprendidas- no favorecen la acción conjunta del movimiento obrero y pueden servir, aún involuntariamente, como caldo de cultivo para los intereses antipopulares. Por eso nosotros propugnamos que cualquier inquietud se canalice orgánicamente”.

convocar a una huelga general para el 27 de junio, medida que importó potenciar la lucha, centralizarla y extenderla a nivel nacional.

Este esquema se replicaría, en similares términos, pocos días después, cuando la CGT convocó a una nueva huelga general como respuesta a la anulación de las paritarias dispuesta por el gobierno nacional<sup>95</sup>.

De esta manera, entre 1973 y 1975 las tensiones existentes dentro de la estructura sindical, cuyo origen se remontaba a los inicios del proceso de institucionalización durante los primeros gobiernos peronistas, volvieron a explicitarse como uno de los ejes centrales para dar cuenta de la dinámica de las formas de acción y organización sindical en nuestro país.

Aún así, la resolución de estas tensiones no provendría de la propia dinámica interna de las organizaciones sindicales, sino como consecuencia de los cambios de raíz que impulsaría el gobierno militar a partir de 1976. Sobre estas transformaciones volveremos en la segunda parte de este trabajo.

El período que transcurre entre la caída de Celestino Rodrigo, en junio de 1975, y el golpe de estado de marzo de 1976, desde esta perspectiva, no fue más que una transición para imponer, por medios mucho más drásticos, un conjunto de transformaciones en la estructura social y económica de nuestro país, a las cuales no escaparían las propias organizaciones sindicales<sup>96</sup>.

---

<sup>95</sup> Ver decreto 1.783/75.

<sup>96</sup> Al respecto, Cotarelo y Fernández (1998) señalan que la lucha del movimiento obrero desarrollada a mediados de 1975 “se dirige contra dos aspectos de la política que lleva adelante el gobierno –y que luego serán desarrollados por el gobierno militar: la política económica, en particular el intento de reducir el salario real y la participación de los trabajadores en la distribución de la renta, y la política de aniquilamiento de militantes del campo popular, expresada en la acción de la Triple A”.



## **Capítulo 4: La acción sindical y la regulación de las relaciones laborales: dinámica y contenidos de la negociación colectiva (1945 – 1975)**

### **1. Introducción**

El proceso de institucionalización que los sindicatos experimentaron a partir de mediados de la década de los '40 se complementó con un avance muy significativo de la organización colectiva de los trabajadores sobre la regulación de las condiciones de compra venta y de consumo productivo de la fuerza de trabajo.

Este avance se realizó a partir de una combinación entre una intervención “por arriba”, a través de la negociación de convenios colectivos de trabajo de cumplimiento obligatorio para la totalidad de trabajadores y empleadores de una misma actividad, y un fuerte control “por abajo”, a partir de la acción de delegados y comisiones internas.

Como consecuencia de la expansión de un sistema centralizado de negociación colectiva, desde fines de la década del '40 la gran mayoría de los trabajadores comenzó a contar con la cobertura de un convenio colectivo de trabajo, que no sólo incluía derechos por sobre aquellos reconocidos en la legislación laboral, sino que también imponía el reconocimiento de la presencia de la organización sindical en los lugares de trabajo.

En tal sentido, la designación de delegados y comisiones internas en los lugares de trabajo, integradas dentro de la estructura sindical, permitió no sólo fortalecer la organización sindical, sino también garantizar el cumplimiento de la legislación laboral y de los convenios colectivos de trabajo a nivel de los establecimientos.

Durante las tres décadas siguientes, la vigencia de este sistema de negociación colectiva provocó tensiones recurrentes entre el Estado y las

organizaciones sindicales, que se plasmaron en recurrentes decisiones estatales de suspender la negociación colectiva o de limitar sus contenidos.

En este capítulo analizaré las características de este proceso, incluyendo aquí una descripción de aquellas cláusulas de los convenios colectivos de trabajo que reconocían poderes institucionales a favor de las organizaciones sindicales, tanto a través de su participación en la regulación de las relaciones laborales como de su fortalecimiento económico, y de aquellas que regularon las condiciones de compra venta y consumo productivo de la fuerza de trabajo.

En cuanto al análisis de los contenidos de la negociación colectiva, en un primer momento abordaré con mayor nivel de detalle aquellos correspondientes a los convenios celebrados durante los primeros gobiernos peronistas, en tanto se trata del período de institucionalización y expansión de la negociación colectiva.

Posteriormente, se describirán los principales cambios producidos en las décadas siguientes, a partir de un estudio exhaustivo de los convenios colectivos de actividad celebrados en tres ramas de gran importancia durante el desarrollo de la segunda fase de industrialización por sustitución de importaciones: la industria de la alimentación, la industria metalúrgica y la industria química y petroquímica.

## **2. El establecimiento de un sistema de negociación colectiva centralizada por rama de actividad**

Si bien los orígenes de la celebración de negociaciones colectivas entre los sindicatos y las representaciones patronales se remontan a la década el '30 (Gaudio y Pilone, 1983), fue durante los gobiernos peronistas cuando los convenios colectivos de trabajo se generalizaron hasta abarcar a una gran cantidad de actividades económicas.

Esta generalización se produjo en un contexto de industrialización incipiente, donde si bien muchas actividades ya contaban con un desarrollo importante (alimentación, textiles, transporte), otras eran de origen más novedoso. Por otra parte, en muchos casos los sindicatos que firmaban convenios colectivos por rama de actividad de aplicación general, eran organizaciones que habían sido creadas pocos años antes, y que en las particulares circunstancias políticas y económicas que atravesaba nuestro país a fines de los años '40, pudieron acceder a esta reivindicación que, en otros contextos nacionales, requirió décadas para poder plasmarse exitosamente. Sobre los alcances de este proceso nos detendremos a continuación.

Durante los primeros gobiernos peronistas también tuvo lugar la institucionalización del mecanismo para la negociación de convenios colectivos de trabajo, a partir de la sanción de la ley 14.250 en 1953, cuya vigencia se convirtió desde entonces en una de las principales reivindicaciones políticas de las organizaciones sindicales.

Ello se debió a que, si bien la regulación de dicho mecanismo no experimentó mayores modificaciones entre 1945 y 1975, la posibilidad de su ejercicio sí estuvo sujeta a la trayectoria de la relación de fuerzas políticas entre el Estado y los sindicatos, por cuanto aquél, en determinados contextos, intentó impedir, o al menos condicionar, los contenidos de las reivindicaciones que los sindicatos imponían en la negociación colectiva. En particular, el mecanismo para promover este tipo de intervención fue la suspensión temporal de la posibilidad de negociar convenios colectivos, o la imposición de límites a sus contenidos, implementadas tanto bajo gobiernos democráticos como bajo gobiernos militares.

## **2.1 Intervención estatal y regulación de la negociación colectiva (1943 – 1955)**

Entre los años 1944 y 1945 el gobierno militar desarrolló una activa política sindical, principalmente basada en la resolución de reclamos colectivos

formulados por las organizaciones de trabajadores, aún cuando estas tuvieran distintos grado de institucionalidad.

Para ello, en el mes de marzo de 1944 la Secretaría de Trabajo y Previsión dictó la resolución 16/44 que estableció un régimen provisorio, y muy genérico, para tramitar reclamaciones colectivas de trabajo.

Las principales características de este régimen eran las siguientes:

- El denunciante tenía la obligación de presentar los reclamos colectivos ante la Dirección de Acción Social Directa de la STyP, quien a partir de entonces realizaba una investigación en plazos muy breves tendiente a verificar las razones del reclamo;
- Durante la tramitación de los reclamos los trabajadores debían cesar todas las medidas de acción directa que hubieran impulsado, y los empleadores debían dejar sin efecto las medidas que hubieran originado el conflicto, ya sea el despido de trabajadores o el cierre del establecimiento.

Posteriormente, el gobierno reforzó las facultades de la STyP estableciendo sanciones económicas o de arresto para las personas o entidades que de cualquier modo obstruyeran su accionar, tanto a partir de negar información, aportarla en forma errónea, o incumplir sus decisiones<sup>97</sup>. En el caso de las organizaciones de trabajadores el incumplimiento de estas disposiciones podía implicar la sanción de ilegalidad de la actitud asumida y, como consecuencia de ello, “la prohibición de ser atendidos en lo futuro en forma colectiva”.

Paralelamente, estas disposiciones se complementaban con el reconocimiento de numerosos derechos laborales individuales, y con la existencia de un mayor celo en el cumplimiento de aquellas disposiciones provenientes de legislación social vigente durante décadas, pero cuyo cumplimiento, en una gran cantidad de casos, no se verificaba en la práctica.

---

<sup>97</sup> Ver decreto 21.877, dictado en agosto de 1944.

Estas normas abarcaban cuestiones tales como el descanso dominical, el trabajo de menores y mujeres, el salario, las enfermedades y accidentes laborales, la jornada de trabajo, y el régimen de trabajo para los empleados de comercio<sup>98</sup>.

Como consecuencia de ello, en una gran cantidad de casos los reclamos colectivos se referían al cumplimiento de la legislación laboral ya existente, y para muchas organizaciones la posibilidad de presentarlos ante la STyP, y que ellos fueran resueltos favorablemente, constituía no sólo una vía para garantizar la satisfacción de los derechos de los trabajadores, sino también una herramienta de crecimiento institucional. Al igual que en el caso del monopolio de la representación sindical, a través del sistema de personería gremial, este reconocimiento estatal era significativamente más importante en aquellas organizaciones sindicales más jóvenes, y que se hallaban en pleno período de consolidación como tales.

Esta dinámica se generalizó durante los primeros gobiernos peronistas, y entre los años 1946 y 1955 se negociaron numerosos convenios colectivos de trabajo, que establecieron pautas de regulación del conjunto de las condiciones laborales.

Aún así, la dinámica de la negociación colectiva dentro de esta década no fue lineal, y es posible destacar la existencia de tres etapas:

- Un primer momento, entre los años 1946 y 1952, donde los reclamos colectivos comenzaron a plasmarse en convenios colectivos de trabajo, que eran formalizados ante el Ministerio de Trabajo y Previsión;
- En segundo lugar, una suspensión de la negociación colectiva entre los años 1952 y 1954, decidida por el Estado en el marco del Plan de Emergencia Económica;

---

<sup>98</sup> Ver, entre otras, las leyes 4.611 (1905), 5.291 (1907), 9.511 (1914), 9.688 (1915), 11.278 (1923), 11.317 (1924), 11.544 (1929), y 11.729 (1934).

- Finalmente, una nueva ronda de negociación colectiva a partir del año 1954, que incluyó un intento de concertación social a nivel general, a través del Congreso de la Productividad de 1955.

### **2.1.1 Dinámica y contenidos de la negociación colectiva durante el primer gobierno peronista**

La generalización de los convenios colectivos de trabajo durante los primeros años del gobierno peronista implicó, para el conjunto de los trabajadores, acceder a la cobertura de un acuerdo que cristalizaba, normativamente, un conjunto de regulaciones que abarcaba temas tan disímiles como los salarios básicos y adicionales por antigüedad, la creación de un sistema de asignaciones familiares (que incluían asignaciones por hijo, esposa o esposo, nacimiento, casamiento e incluso por el fallecimiento de familiares), el reconocimiento de licencias pagas y de licencias sin goce de haberes, la definición de las categorías laborales y los salarios y tareas que correspondían a cada una de ellas, los mecanismos para llenar vacantes y para imponer sanciones a los trabajadores, la imposición de límites máximos a la jornada laboral, el pago de recargos por horas extras y por el trabajo en turnos, la eliminación del trabajo a destajo, entre otras cuestiones. Sobre algunos de estos contenidos volveremos posteriormente.

Paralelamente, las organizaciones sindicales lograron plasmar en los convenios colectivos de trabajo un conjunto de mecanismos que reforzaban su presencia institucional en tanto representante colectivo de los trabajadores. Entre estos mecanismos se encontraban la creación de comisiones paritarias, donde participaban en condiciones de igualdad con los representantes patronales, el reconocimiento de los delegados sindicales en los lugares de trabajo, el control de la incorporación de trabajadores a través de la creación de bolsas de trabajo, el establecimiento de la ultraactividad de los convenios<sup>99</sup> y el fortalecimiento económico a través de

---

<sup>99</sup> La introducción de cláusulas de ultraactividad en los convenios colectivos de trabajo se realizaba a fin de que, una vez vencido su plazo de vigencia, sus cláusulas continuaran aplicándose hasta la negociación de un nuevo convenio. Como veremos posteriormente, este principio fue recogido por la legislación sobre negociación colectiva, y décadas más

la generalización de los aportes y contribuciones, que podían provenir de los trabajadores afiliados, de los no afiliados y, en menor medida, de los empleadores.

Realizar una reconstrucción exhaustiva de la totalidad de los convenios colectivos de trabajo celebrados en el período abordado excede el alcance de este trabajo. Aún así, a partir de la información recolectada para esta investigación es posible trazar los principales rasgos de la dinámica de la negociación colectiva por aquellos años, en tanto ellos nos permiten apreciar aún más la importancia que implicaba, para las organizaciones sindicales, mantener el control sobre este resorte institucional.

Para ello, utilizaré la información proveniente de 94 convenios colectivos de trabajo celebrados entre los años 1950 y 1952, que incluyen a las principales actividades económicas del país<sup>100</sup>.

El primer aspecto a considerar está dado por el ámbito de cobertura, funcional, territorial y económico, de los convenios.

En primer lugar, resulta significativo que casi la totalidad de las negociaciones se realizan a nivel de actividad, y tan solo tres casos son negociaciones que abarcan al personal de una o varias empresas<sup>101</sup>.

Con relación a la extensión territorial, en una proporción significativa (27 casos) no se explicita el alcance geográfico de aplicación del convenio. De las restantes negociaciones, en el 37% de los casos (25 unidades negociales) se trata de convenios de aplicación nacional, mientras que en el 55% de los

---

tarde constituyó uno de los ejes conflictivos donde se expresaron las tensiones en la relación entre el Estado y las organizaciones sindicales.

<sup>100</sup> La principal fuente utilizada para este trabajo fueron los convenios colectivos publicados en Anales de Legislación Argentina, y ellos incluyen no sólo los correspondientes a las principales actividades económicas de la época, sino también a muchos convenios de actividades menos relevantes en términos de su peso económico y de la cantidad de trabajadores comprendidos.

<sup>101</sup> Se trata del CCT 11/51 (industria fosforera), 121/51 (petróleo) y 25/52 (transporte de carga). En el caso del CCT 121/51 cabe aclarar que abarca a las principales empresas privadas de la actividad, por lo que es posible inferir que, por su extensión, debe ser tratado como un convenio de actividad.

casos (37 unidades negociales) su aplicación se extendía a la Ciudad de Buenos Aires y sus alrededores.

Este patrón de negociación colectiva se vincula no sólo con la distribución geográfica de los trabajadores, ya que como señalamos anteriormente la Capital Federal y la provincia de Buenos Aires concentraban para 1946 al 70% de los trabajadores de la industria manufacturera y a casi el 60% de los trabajadores del comercio y los servicios, sino principalmente con las características que asumió la ocupación del “mapa sindical”, y el monopolio de representación asignado a las organizaciones sindicales, que se encontraban asentadas en la región metropolitana y desde allí proyectaban su ámbito de actuación sobre todo el país.

Finalmente, la muestra utilizada para este análisis da cuenta de una mayor cantidad de unidades negociales en la industria manufacturera, que explica el 63% de los convenios colectivos considerados (ver cuadro n° 1).

**Cuadro n° 1: distribución sectorial de las negociaciones colectivas en 1950/1952 según ámbito geográfico de cobertura**

	Todo el país	Capital y alrededores	Otros	Sin datos	Total
Industria	21	21	2	15	59
Comercio	2	10	0	0	12
Otros	3	6	2	12	23
Total	26	37	4	27	94

La firma periódica de convenios colectivos de trabajo se dio a la par de un crecimiento exponencial de la afiliación sindical, y en pocos años las organizaciones sindicales, incluso aquellas que habían sido fundadas poco tiempo antes, experimentaron un gran fortalecimiento institucional y una acelerada profesionalización.

Entre las cláusulas que impulsaban este proceso se encuentra la creación de comisiones paritarias, formadas en partes iguales por representantes de las organizaciones sindicales y de las cámaras patronales, y presididas por un

representante del Ministerio de Trabajo, quien resolvía en caso de empate<sup>102</sup>.

Estas comisiones tenían como finalidad, en términos generales, resolver todas las cuestiones que tuvieran lugar como consecuencia de la aplicación del convenio colectivo, pudiendo interpretar los alcances del convenio e intervenir en la determinación de la categoría laboral correspondiente a cada trabajador.

La generalización de estas comisiones, en un contexto donde la relación de fuerzas políticas era relativamente favorable a los trabajadores, reforzaba la posición de las organizaciones sindicales frente a los empleadores, ya que podían intervenir no sólo en el establecimiento de pautas generales a través de los convenios colectivos de trabajo, sino también en la resolución de situaciones vinculadas a los contratos individuales<sup>103</sup>.

Entre los muchos ejemplos que pueden citarse, el CCT 44/51, firmado por la Federación de Obreros y Empleados de la Industria Aceitera y Afines y las cámaras patronales, le otorgaba a la Comisión Paritaria la facultad de intervenir para impedir el traslado injustificado de un trabajador de una sección a otra del establecimiento (artículo 48). Asimismo, los trabajadores que se consideraran injustamente postergados en un ascenso, podían recurrir a la Comisión Paritaria para revertir dicha decisión.

---

<sup>102</sup> La creación de comisiones paritarias se encuentra casi en la totalidad de los convenios relevados. Entre las actividades más relevantes que previeron este mecanismo pueden citarse las industrias maderera (CCT 10/50), papelera (CCT 21/50), del vestido (CCT 34/50), de la alimentación (CCT 55/50), mecánica (CCT 106/51), petrolera (CCT 110 bis/50), gráfica (CCT 138/50) tabacalera (CCT 208/50), química (CCT 224/50), aguas gaseosas (CCT 68/51), metalúrgica (CCT 97/51), construcción (CCT 26/52).

<sup>103</sup> La intervención de las comisiones paritarias originaba lamentos por parte de las representaciones patronales, dejando en claro los límites que ellas imponían a las facultades de organización y de control de los empleadores. Así, en el año 1950 la Cámara Argentina de Industriales Metalúrgicos se quejaba ya que "... apenas concluido el convenio, comienza la labor de las comisiones paritarias de interpretación, que todos los días y durante meses se desplazan de fábrica en fábrica y de oficina en oficina, cumpliendo la ingrata tarea de estimar merecimientos y adjudicar categorías, en la función de calificar a un empleado a través de dos o tres preguntas y mirar los trabajos que realiza. El resultado puede imaginarse, ante lo precario de los elementos de juicio de que disponen los improvisados jueces" (Revista Metalurgia, Marzo de 1950, citado por Hirsch, 2009).

Por su parte, en la industria de aguas gaseosas (CCT 68/51) se explicitó que la Comisión Paritaria podía visitar los establecimientos cuando considerase que ello era necesario para solucionar algún problema, teniendo los empleadores la obligación de facilitar el acceso.

Las facultades de intervención de la organización sindical iban más allá en el caso del convenio colectivo de la industria metalúrgica (CCT 97/51), firmado entre la Unión Obrera Metalúrgica y las cámaras patronales. Allí se establecía que si un empleador requería la realización de horas extraordinarias, debía contar con la conformidad de la organización sindical (artículo 51)

En el otro extremo de la estructura sindical, como hemos señalado en el capítulo anterior, la mayoría de los convenios colectivos de trabajo también reconocía a los representantes de las organizaciones sindicales en los lugares de trabajo, a través de la figura de delegados y de comisiones de reclamos.

Otra conquista institucional de las organizaciones sindicales fue el reconocimiento de su participación previa al ingreso de trabajadores a los establecimientos, en particular a través de la creación de bolsas de trabajo, que garantizaban, o priorizaban, la contratación de trabajadores afiliados al sindicato.

El antecedente de estas cláusulas estaba presente en la “ley de asociaciones profesionales” de 1945, cuyo artículo 37 establecía que “el Estado Nacional o Provincial, las municipalidades o demás instituciones oficiales así como las empresas concesionarias de servicios públicos o contratistas de obras públicas, en la contratación de su personal, en igualdad de condiciones, dará preferencia a los obreros afiliados a las asociaciones reconocidas gremialmente”.

Los convenios colectivos expandieron este mecanismo a otras actividades, fortaleciendo a las organizaciones sindicales, quienes ya no sólo eran una

herramienta para el reconocimiento de derechos durante la relación laboral, sino que, en muchos casos, constituían la vía para conseguir un empleo<sup>104</sup>.

En el caso de la “Rama Galalit” de la industria plástica, ello incluyó una cláusula de “closed shop”<sup>105</sup>, al establecer en el artículo 39 que “las vacantes que se produzcan dentro de las empresas, serán llenadas por obreros agremiados a la ‘Unión Obreros Plásticos y Afines’, notificando las empresas en caso de vacantes a la organización obrera. Se entiende que todos los obreros a los que alcance el presente convenio pertenecen al gremio ‘Unión Obreros Plásticos y Afines’, y por lo tanto en toda actividad gremial sólo responderán al gremio precitado”.

Finalmente, la expansión de la firma de convenios colectivos de actividad, junto con la de la afiliación sindical, contribuyó a fortalecer financieramente a las organizaciones sindicales a partir de dos mecanismos. Por un lado, a través de la expansión del sistema de descuento automático de la cuota sindical, que era depositada directamente por el empleador en la cuenta bancaria del sindicato. Por el otro, a través de la imposición de aportes obligatorios a cargo de todos los trabajadores alcanzados por la negociación, o de los empleadores, como consecuencia de la firma del convenio colectivo de trabajo.

La forma más habitual de imponer estos aportes obligatorios, que se extendieron a la mayoría de las actividades, consistía en depositar a favor de la organización sindical el aumento correspondiente al primer mes de vigencia del convenio colectivo, o una proporción de dicho incremento<sup>106</sup>.

En forma menos extendida, pero muy significativa, también se pactaban aportes obligatorios de carácter permanente con destinos específicos, tales

---

<sup>104</sup> Entre las actividades que pactaron este tipo de cláusulas se encuentran las industrias del vestido (CCT 43/51), aceitera (CCT 44/51) y plástica (CCT 124/51), la actividad gastronómica (CCT 34/51) y el servicio de provisión de electricidad (CCT 71/51).

<sup>105</sup> Este tipo de cláusulas implican ya no una prioridad para los afiliados en situación de igualdad de condiciones, sino una directa imposición al empleador de contratar trabajadores que integren la organización sindical.

<sup>106</sup> Habitualmente este aporte se complementaba con otro equivalente que la organización sindical se comprometía a donar a la “Fundación Eva Perón”.

como la construcción de viviendas para los trabajadores de la actividad<sup>107</sup>, o la prestación de servicios sociales y de salud<sup>108</sup>.

### **2.1.2 Crisis económica y negociación colectiva durante el segundo gobierno peronista: la ley 14.250 y los inicios del debate en torno a la “productividad”**

La dinámica de la negociación colectiva descrita anteriormente se mantuvo sin mayores modificaciones hasta comienzos del año 1952. Sin embargo, para entonces diversos factores contribuían a generar interrogantes sobre la persistencia del modelo de regulación de las relaciones laborales vigente desde 1946.

A comienzos de la década del ‘50 la economía argentina comenzó a mostrar signos de debilitamiento, provenientes tanto de factores internos como externos, lo que dificultaba continuar con la distribución del ingreso a favor de los trabajadores que venía teniendo lugar desde el inicio del gobierno peronista. Como consecuencia de ello, entre 1949 y 1952 el producto bruto se mantuvo virtualmente estancado, mientras que la inflación rondaba el 30% anual, y los salarios reales experimentaban una caída significativa.

En este marco, a comienzos de 1952 el gobierno impulsó un Plan de Emergencia Económica que tuvo como fin inmediato controlar la suba de la inflación e incluyó, entre otras medidas, el congelamiento de precios y la prohibición de actualizar los salarios a través de la negociación colectiva hasta febrero de 1954. Asimismo, también se dejó establecido que los futuros aumentos de salarios dependerían de los aumentos de productividad (Bitrán, 1994).

---

<sup>107</sup> Entre otros ver los convenios firmados por la Unión Obreros de la Industria del Calzado (CCT 118/50), la Federación Argentina de Trabajadores de la Industria del Cuero y Afines (CCT 146/50) y el Sindicato Argentino de la Industria Lechera (CCT 125/51).

<sup>108</sup> Entre otros ver los convenios firmados en la industria jabonera (CCT 1/50), papelera (CCT 21/50), alimenticia (CCT 108/50), ladrillera (CCT 135/50), gráfica (CCT 138/50) y plástica (CCT 124/51).

Este plan fue relativamente exitoso en el corto plazo, y la inflación se redujo del 38,7% anual en 1952 al 4% en 1953, y de una caída del 5,9% en el producto bruto en 1952 se pasó a un crecimiento del 6,1% en 1953.

Sin embargo, las tensiones entre aumentos de salarios y productividad habían llegado para quedarse, y comenzaron a aparecer en los acuerdos celebrados entre las organizaciones patronales y los empleadores. Así, el convenio colectivo firmado entre la Asociación Obrera Textil y la Asociación de Industriales Textiles Argentinos (CCT 27/52) estableció:

“Haciéndose eco de las exhortaciones del Excmo. Señor Presidente de la República y en su afán de colaborar en la ejecución del Plan Económico, las partes convienen: Quedan derogadas todas las cláusulas que se opongan o puedan oponerse a la mayor producción y/o productividad. Dentro de los 15 días de la firma del convenio, las comisiones paritarias se reunirán para determinar cuáles son esas cláusulas dentro de cada convenio y el alcance de las mismas. Queda igualmente establecido desde ya que en caso de discrepancia las partes se someten al arbitraje del Ministerio de Trabajo y Previsión”

En este marco, el gobierno debió enfrentar los reclamos salariales que surgieron durante la suspensión decidida a comienzos de 1952, entre los que se encontró el llevado adelante por los trabajadores de la industria gráfica a fines de 1953, que fue cuestionado por el propio presidente Perón, quien sostuvo:

“Algunos sindicatos, desconociendo sus convenios colectivos, han iniciado un movimiento por mayores salarios. Ellos negociaron directamente con la patronal, acción que está prohibida por las normas que rigen al movimiento obrero argentino. Ningún afiliado tiene el derecho de exigir aumentos de salarios si no es a través de sus propios líderes sindicales”<sup>109</sup>.

---

<sup>109</sup> Discurso del 12 de noviembre de 1953, publicado en *El obrero ferroviario*, 633 (noviembre de 1953), citado por Mainwaring (1982).

De esta manera, ya a comienzos de la década de los '50 se registra la primera imposición de límites en la negociación de convenios colectivos de trabajo, que en los años posteriores constituirá una constante en la puja entre el Estado y las organizaciones sindicales.

Durante la vigencia de esta suspensión, en el mes de septiembre de 1953, el Estado sancionó la ley de convenciones colectivas de trabajo (ley 14.250), es decir, poco tiempo antes de la reanudación de las negociaciones colectivas que tendría lugar a comienzos de 1954.

El objetivo de esta ley era generar un sistema que, al mismo tiempo que institucionalizara la negociación entre trabajadores y empleadores, le otorgara amplias facultades al gobierno para intervenir en dicho proceso, y sus proyecciones durante las décadas siguientes fueron de similar relevancia a las de la “ley de asociaciones profesionales” del peronismo.

A fin de sistematizar las características del sistema de negociación colectiva impulsado por la ley 14.250 en el cuadro n° 2 se abordan sus principales dimensiones.

La sanción de la ley 14.250 precedió a una nueva ronda de negociación colectiva, que tuvo lugar a lo largo del año 1954. La información para el análisis de la dinámica y contenidos de esta ronda de negociación proviene de un conjunto de 134 convenios colectivos de trabajo, cuya distribución sectorial y geográfica se muestra en el cuadro n° 3.

**Cuadro n° 2: Sistema de negociación colectiva según la ley 14.250  
(principales aspectos)**

Sujetos que suscriben los CCT	Organizaciones sindicales con personería gremial; asociaciones de empleadores, grupos de empleadores o empleadores en forma individual
Alcance	El CCT se aplica a todos los trabajadores y empleadores comprendidos en su ámbito de aplicación, sin perjuicio de que estén o no afiliados a las organizaciones que lo suscribieron
Efectos del CCT una vez vencido su plazo	Las cláusulas se mantienen vigentes hasta tanto se negocie un nuevo CCT (ultraactividad)
Relación con otras normas	Los contratos individuales no pueden establecer peores condiciones para los trabajadores que las reguladas en el CCT
Autoridad de aplicación	El CCT debe ser homologado por el Ministerio de Trabajo, quien analiza no solo los requisitos formales, sino que también podía efectuar un control sobre su contenido, objetando aquellas cláusulas que pudiesen afectar “normas dictadas en protección del interés general” <sup>110</sup>
Comisiones paritarias	Los CCT podían crear comisiones paritarias, para intervenir en la interpretación del convenio, la calificación del personal, y la determinación de las categorías laborales, entre otras cuestiones.

**Cuadro n° 3: distribución sectorial de negociaciones colectivas en 1954 según ámbito geográfico de cobertura**

	Todo el país	Capital y alrededores	Otros	Sin datos	Empresa	Total
Industria	34	11	2	1	12	60
Comercio	2	3	0	0	7	12
Transporte y telecomunicaciones	5	13	1	1	7	27
Servicios personales y sociales	6	11	1	2	5	25
Otros	3	3	0	2	2	10
Total	50	41	4	6	33	134

<sup>110</sup> Como hemos señalado anteriormente, la sanción de la ley 14.250 estuvo precedida por una suspensión de dos años de la negociación colectiva, en el marco del Plan de Emergencia Económica de 1952. De esta manera, esta facultad constituyó un intento del Estado de dotarse de una herramienta normativa para obstaculizar la homologación de negociaciones colectivas que pudieran resultar contrarias al “interés general”.

Nuevamente, la industria manufacturera es la que explica la mayor cantidad de negociaciones, aunque en este caso la muestra incluye una mayor presencia de negociaciones correspondientes al transporte y las telecomunicaciones, y a los servicios sociales y personales.

Por otra parte, el ámbito geográfico de las negociaciones colectivas continuó extendiéndose a la totalidad del país, o a la región metropolitana conformada por la Ciudad de Buenos Aires y los partidos del conurbano.

Finalmente, en términos del ámbito funcional de los convenios, cabe destacar la existencia de una proporción menor, pero significativa, de las negociaciones a nivel de empresa.

En cuanto a los contenidos de las negociaciones colectivas desarrolladas durante la ronda de 1954, cabe señalar que no se verifican modificaciones importantes en materia de conquistas institucionales, por lo que siguen encontrándose numerosas cláusulas que regularon el funcionamiento de las comisiones paritarias, reconocieron a los representantes sindicales en los lugares de trabajo, y generalizaron el establecimiento de aportes en favor de la organización sindical<sup>111</sup>.

Como consecuencia de ello, puede afirmarse que, en términos generales, los convenios colectivos celebrados en 1954 no modificaron sustancialmente las prerrogativas institucionales que se habían plasmado en las negociaciones anteriores.

Por el contrario, las mayores tensiones se registraron en materia salarial, principalmente a partir de la búsqueda de las organizaciones sindicales de recuperar, por vía de la negociación colectiva, el deterioro del salario real

---

<sup>111</sup> En las negociaciones colectivas de 1954, a diferencia de las analizadas en la ronda anterior, el reconocimiento de aportes a favor de las organizaciones sindicales se generalizó a casi la totalidad de los acuerdos salariales, y en casi todos ellos con una idéntica fórmula: 50% del primer aumento para la Fundación “Eva Perón”, 40% del primer aumento para la organización sindical firmante, y 10% del primer aumento para la Confederación General del Trabajo. Por otra parte, en muchas negociaciones se establecieron aportes obligatorios a cargo de los empleadores, destinados a la cobertura de prestaciones sociales a favor de los trabajadores, principalmente servicios de salud.

que se había producido en los años anteriores, caída que alcanzó al 15% entre 1949 y 1953. Este objetivo de las organizaciones sindicales se enfrentaba con la declarada necesidad de incrementar la productividad, cuya instalación en el debate público ya había sido planteada en el año 1952, con motivo del Segundo Plan Quinquenal, y sería retomada poco tiempo después, durante el Congreso de la Productividad.

La descripción de estas tensiones ha sido realizada por Mainwaring (1982), quien destaca que, a diferencia de los años anteriores, aquí el gobierno peronista se abstuvo de intervenir en las negociaciones paritarias, limitándose a ocupar un lugar de mediador. Al respecto, señala que el gobierno no podía oponerse a las demandas salariales de las organizaciones sindicales, puesto que los trabajadores eran su principal sostén político, pero al mismo tiempo tampoco podía obligar a los empleadores a abonar mayores salarios sin enfrentarse abiertamente con ellos.

A una situación similar se enfrentaba la Confederación General del Trabajo, que a partir de 1950 se encontraba más ligada a las posiciones y necesidades del gobierno que de las organizaciones sindicales afiliadas<sup>112</sup>.

Los cambios impulsados por el gobierno y por la CGT se plasmaron en algunos convenios colectivos. Uno de los más explícitos en este sentido, aunque ciertamente excepcional, fue el celebrado entre el SMATA y la empresa Mercedes Benz SA en el año 1954 (CCT 15/54). Entre otras cuestiones, se estableció un adicional por presentismo y un sistema de remuneración por premios que comenzaba en un 7,5% adicional al básico para el personal de montaje, y que podía llegar al 53% según la cantidad de taxis o chasis producidos por día<sup>113</sup>. La lectura del artículo 20 inciso “k” es

---

<sup>112</sup> Al respecto, Doyon (2006) afirma, sobre los cambios producidos al interior de la CGT durante este período, que “la CGT dejó de aspirar a ser un representante del movimiento obrero ante el gobierno, para comportarse más bien como el representante del gobierno ante el movimiento obrero”.

<sup>113</sup> En el caso de los trabajadores dependientes de la sección matricería, el sistema de premios se basaba en el ahorro de tiempos respecto de aquellos considerados normales para la realización de la tarea respectiva.

muy ilustrativa de las transformaciones que se estaban adelantando en materia de negociación colectiva. Dicha norma establecía:

“Vista la falta de precedentes en cuanto a la aplicación práctica de convenios de esta naturaleza que contemplan la aplicación de premios destinados a estimular y retribuir el aumento de la producción, único camino efectivo de una real mejora en el nivel de vida de los trabajadores, por cuya obtención están igualmente interesados la organización sindical y el directorio de la empresa se conviene de común acuerdo constituir una Comisión de premio, integrada por tres representantes de los obreros y tres de la empresa para que, de común acuerdo, puedan considerar y solucionar cualquier dificultad de interpretación que surja en la aplicación de los sistemas de premios.

Se deja expresa constancia que toda variación en las instalaciones de la planta, cambio de métodos de trabajo, cambio de modelo de montaje, cambio de máquinas, herramientas y cambios en el número de personal empleado con oscilaciones de 5% en más o en menos dará lugar a la revisión de las normas que anteceden a solo juicio de la empresa”

Durante el año 1954 también se produjeron importantes conflictos salariales, en oposición a los deseos de la CGT y el gobierno, que fueron llevados adelante en industrias tales como la metalúrgica, tabacalera, textil, del calzado, del caucho, cementera, lechera y del vidrio, y en la actividad portuaria y en la sanidad (Mainwaring, 1982).

El conflicto y posterior negociación colectiva llevados a cabo en la industria metalúrgica permiten ilustrar las tensiones institucionales existentes en torno a la negociación colectiva. En tal sentido, si bien tanto la CGT como la propia Unión Obrera Metalúrgica intentaron limitar los reclamos que encabezaban los niveles intermedios de la organización sindical, el conflicto culminó luego de un aumento sustancial en la oferta salarial de los

empleadores, y de la represión de los movimientos de protesta que llevaban adelante los grupos opositores dentro del sindicato<sup>114</sup>.

Las características de este conflicto da cuenta de la existencia de tensiones dentro de la estructura sindical, que se traducían en la imposibilidad de las direcciones centrales de los sindicatos de controlar monolíticamente a los niveles inferiores de la organización, situación que ya había sido señalada por Doyon (1984) en su análisis de la estructura sindical y los conflictos laborales durante los primeros gobiernos peronistas.

Por otra parte, resulta significativo que el principal conflicto desarrollado en el año 1954 haya afectado a la actividad que presentaba el mayor dinamismo, y donde la relación de fuerzas sociales era más favorable para los trabajadores.

La referencia a algunos indicadores sobre el estado de la industria metalúrgica a mediados de los años '50 permite aproximarnos a la disposición de fuerzas objetivas sobre la cual se estructuraba el conflicto sindical, contando para ello con la información proveniente de los censos económicos de 1935, 1946 y de 1954.

El crecimiento de la importancia de la industria metalmeccánica fue vertiginoso en este período, tanto en términos absolutos como en términos relativos dentro del conjunto de la producción industrial.

Entre 1935 y 1954 la cantidad de establecimientos se incrementó en un 448%, y la cantidad de ocupados en un 303%. La participación de la industria metalmeccánica en el total industrial también aumentó significativamente, pasando de representar el 23,2% de los establecimientos y el 20,4% de los ocupados en la industria en 1935, al 32,5% de los

---

<sup>114</sup> Al respecto, Mainwaring (1982) señala que la huelga metalúrgica de 1954 fue levantada poco tiempo después de la represión contra una manifestación en uno de los principales establecimientos metalúrgicos de Buenos Aires, donde fueron asesinados tres afiliados a la UOM. Para una descripción detallada de la huelga metalúrgica de 1954 ver Fernández (2007).

establecimientos y el 29,3% de los ocupados en 1954. Asimismo, la participación de esta rama en el total del valor de la producción industrial pasó del 13,9% en 1935 al 20,8% en 1954.

**Cuadro n° 4: Establecimientos y ocupados en la industria metalmecánica 1935 – 1954**

		Establecimientos	Ocupados	Valor de la producción
1935	Total	8.791	104.430	-
	<i>% sobre el total IM</i>	<i>23,16</i>	<i>20,40</i>	<i>13,9</i>
1946	Total	23.020	258.196	-
	<i>% sobre el total IM</i>	<i>27,12</i>	<i>22,04</i>	<i>14,1</i>
1954	Total	48.215	421.207	-
	<i>% sobre el total IM</i>	<i>32,50</i>	<i>29,26</i>	<i>20,8</i>

Fuente: elaboración propia con datos de los censos económicos 1935, 1946 y 1954

Este cambio en la relación de fuerzas sociales generaba condiciones objetivas favorables a la organización y acción sindical de los trabajadores de la industria metalúrgica, que fueron potenciadas a partir de los cambios en la relación de fuerzas subjetivas que tuvieron lugar como consecuencia de dos procesos que hemos descripto en el capítulo anterior. En términos generales, la incorporación del movimiento obrero dentro de la alianza política que expresaba el peronismo a partir de 1946; y en términos particulares, la consolidación de una estructura sindical centralizada del conjunto de los trabajadores de la industria metalmecánica en torno a una única organización: la Unión Obrera Metalúrgica.

Las tensiones que hemos referido con motivo de los conflictos de 1954 resurgirían un año después, en el marco del Congreso de la Productividad. En dicha instancia, el gobierno buscaba generar acuerdos que permitieran implementar medidas y acciones tendientes a incrementar la productividad ya que, como hemos señalado, asumía que ello era necesario para relanzar el crecimiento económico y de esa manera generar las condiciones para incrementar los salarios reales de los trabajadores.

Para llevar adelante dichas transformaciones era necesario que las organizaciones sindicales aceptaran resignar conquistas obtenidas en los años anteriores, principalmente vinculadas a la intervención en el control de los procesos productivos, y postergaran los reclamos por mejores condiciones laborales, en particular las demandas por aumentos salariales.

Si bien la convocatoria al Congreso de la Productividad fue impulsada por la propia CGT, ello no implicó que las transformaciones impulsadas para obtener los ansiados incrementos de productividad pudieran ser impuestas al conjunto de las organizaciones sindicales. Y aún en el caso de obtener el acuerdo de las direcciones de los sindicatos, la existencia de tensiones intrasindicales provenientes de la propia estructura sindical que se había consolidado en dichos años, hacía que fuera imposible garantizar dichos consensos en la práctica, tal como había quedado expresado durante los conflictos salariales de 1954.

El Congreso de la Productividad tan sólo pudo establecer un conjunto de declaraciones de intenciones, sin llegar a ningún compromiso efectivo. Su fracaso constituyó una muestra de la inexistencia de una “relación de fuerzas” que posibilitara imponer, al conjunto de las organizaciones sindicales, y al interior de estas, las iniciativas que el gobierno impulsaba para dar paso a una profundización de la estrategia de industrialización. Como veremos a continuación, gran parte de aquellos objetivos fueron retomados en los años siguientes, principalmente luego de los cambios en las relaciones de fuerzas provocados como consecuencia de las derrotas obreras en las grandes huelgas de fines de la década de los '50.

## **2.2 La negociación colectiva durante la segunda etapa de industrialización por sustitución de importaciones: de Aramburu al “Pacto Social” (1955 – 1976)**

Durante el transcurso de la segunda fase de la ISI el Estado intentó, en forma recurrente, mantener el control sobre la dinámica y los contenidos de los convenios colectivos de trabajo: por un lado, a partir de establecer

períodos de suspensión y de vigencia de la negociación colectiva; por el otro, a partir de imponer condicionamientos a los contenidos de la negociación.

Las referencias en torno a la necesidad de aumentar la productividad, y su vinculación con la dinámica y contenidos de la negociación colectiva, aparecen permanentemente a lo largo de estas dos décadas, tanto en las normas dictadas por el Estado como en el texto de los convenios colectivos de trabajo. En este sentido, la búsqueda de remover aquellos obstáculos que impedían una mayor intensidad en la utilización de la fuerza de trabajo por parte de los empleadores parece surgir como una prioridad en el marco de las transformaciones productivas que experimentaba la Argentina durante la profundización de la industrialización por sustitución de importaciones.

Los intentos de controlar la negociación colectiva se registraron con particular intensidad en los contenidos salariales. En efecto, a lo largo de todo este período el Estado promovió la contención de las demandas salariales de los trabajadores y las organizaciones sindicales, vedando la posibilidad de pactar salarios a través de la negociación colectiva.

Por el contrario, aquellas prerrogativas institucionales que las organizaciones sindicales habían plasmado en los convenios colectivos de trabajo durante los primeros gobiernos peronistas, tales como el reconocimiento de la organización sindical como la única con capacidad de negociar convenios colectivos, la participación en comisiones paritarias, la designación de delegados y comisiones internas, y con algunas excepciones la obtención de recursos provenientes de aportes de los trabajadores y los empleadores, no parecen haber estado en el centro de los debates durante la segunda ISI.

Partiendo de esta caracterización general, a continuación describiremos este proceso considerando especialmente las normas dictadas por el Estado referidas a la dinámica y contenidos de la negociación colectiva, y haciendo breves menciones a la persistencia de aquellas prerrogativas institucionales

contenidas en los convenios. En el siguiente apartado, analizaremos con mayor detalle la proyección de la negociación colectiva sobre las relaciones entre empleadores y trabajadores en los lugares de trabajo.

### **2.2.1 El primer intento de subordinar la negociación colectiva: de la intervención de Aramburu a la suspensión de Onganía**

El avance del gobierno militar sobre las organizaciones sindicales a partir de 1955 incluyó una intervención activa sobre el contenido de la negociación colectiva, que intentó zanjar los debates en torno a las cláusulas que impedían obtener aumentos en la productividad.

Para ello, el gobierno dispuso la prórroga de los convenios colectivos, otorgó un aumento salarial de emergencia, y estableció un mecanismo de renovación escalonada de los convenios que debían incluir las siguientes pautas<sup>115</sup>:

- Autorizar los desplazamientos de mano de obra dentro de los establecimientos, que fueran necesarios como consecuencia de procesos de reorganización del trabajo con miras a la obtención de una mayor productividad;
- Autorizar el otorgamiento de incentivos materiales que estimulen a los trabajadores a aumentar la productividad;
- Habilitar a las empresas a concertar con sus propios trabajadores acuerdos especiales sobre sistemas de incremento de la productividad;
- Eliminar aquellas condiciones, clasificaciones y cláusulas que dificulten la obtención de incrementos en la productividad.

A su vez, el gobierno militar también intervino en los contenidos de la negociación colectiva a partir de dejar sin efecto todas las disposiciones que imponían aportes patronales a las organizaciones sindicales<sup>116</sup>, que como

---

<sup>115</sup> Ver decreto ley 2739, dictado el 17 de febrero de 1956.

<sup>116</sup> Ver decreto 6.925 del 16 de abril de 1956. Esta derogación no alcanzó a los fondos destinados a obras de carácter social, debiendo las organizaciones sindicales administrar en forma separada aquellos recursos propios de la función sindical, y aquellos destinados a la acción social (ver decreto reglamentario 7.106 del 19 de abril de 1956).

señalamos anteriormente, se habían extendido en las negociaciones llevadas adelante en la primera mitad de la década del '50.

Finalmente, se estableció un procedimiento para la negociación de convenios colectivos que, en los hechos, le asignaba al Ministerio de Trabajo una fuerte capacidad de intervención en la determinación de los contenidos. Este procedimiento implicaba que entre el 1° de marzo y el 31 de diciembre de 1956 podía iniciarse la revisión de los convenios colectivos, y que una vez iniciada dicha revisión las partes tenían un plazo máximo de 30 días para discutir los salarios y la adecuación del convenio a las nuevas pautas establecidas por el decreto 2739/56. En caso de no llegar a un acuerdo, la cuestión sería zanjada por un Tribunal Arbitral integrado por un representante del Ministerio de Trabajo y Previsión, un representante del Ministerio de Comercio y un representante del Ministerio de Industria.

A pesar de las intenciones del gobierno militar, la renovación de los convenios no fue generalizada, y a comienzos de 1957 su vigencia fue nuevamente prorrogada por el término de un año a partir de su vencimiento<sup>117</sup>, situación que se normalizaría luego de la asunción del gobierno de Frondizi en 1958<sup>118</sup>.

Este nuevo ciclo se interrumpiría a comienzos de 1967, cuando el gobierno militar de Onganía volvió a suspender la negociación colectiva. En tal sentido, una primera lectura podría asociar las características de la intervención estatal sobre la negociación colectiva a la presencia de gobiernos dictatoriales o democráticos. Sin embargo, al incorporar una mirada de más largo plazo se aprecia que los sucesivos gobiernos entre 1945 y 1975 tendieron a fluctuar entre la suspensión y el reestablecimiento de dicho mecanismo de regulación de las relaciones laborales, sin que ello pueda vincularse con aquella distinción (ver cuadro n° 5).

---

<sup>117</sup> Ver decreto 824 del 25 de enero de 1957. Entre las actividades que renovaron sus convenios colectivos entre los años 1956 y 1957 se encuentran las industrias química y petroquímica, del fósforo, del pescado, gráfica, el comercio, y en empresas de telecomunicaciones, textiles, plásticas, entre otras.

<sup>118</sup> Ver ley 14.784.

**Cuadro n° 5: Trayectoria de la vigencia de la negociación colectiva (1945 – 1975)**

<b>Presidencia</b>	<b>Año</b>	<b>Negociación colectiva</b>	<b>Fuente</b>
Juan Perón	1945	Plena vigencia	R 15 – 44 (STP)
Juan Perón	1952	Suspensión	Plan de Emergencia
Juan Perón	1954	Reestablecimiento	L 14.250
Aramburu	1956	Prórroga de CCT con fuerte intervención estatal	D 2.739
Frondizi	1958	Reestablecimiento	L 14.784
Onganía	1967	Suspensión	L 17.224
Onganía	1969	Reestablecimiento sin posibilidad de negociar aumentos salariales	L 18.396
Lanusse	1972	Reestablecimiento	L 19.872
Juan Perón	1973	Suspensión	Pacto Social
Isabel Perón	1975	Reestablecimiento	Vencimiento del Pacto Social

Al igual que en el tratamiento de la estructura sindical y del monopolio de representación, el carácter dictatorial o democrático del gobierno de turno no parecer ser el factor explicativo de los cambios en la regulación de la negociación colectiva. Por el contrario, una mirada sobre los objetivos declamados ante cada medida coyuntural, y la referencia al estado de las relaciones de fuerzas en el momento en el que fueron adoptadas, aporta elementos para sugerir una explicación sobre la dinámica del estado de vigencia de la negociación colectiva a lo largo del período.

Como ya adelantamos, los principales ejes que aparecen en las fuentes consultadas, principalmente aquellas que suspenden la negociación colectiva o imponen límites a sus contenidos, refieren a la necesidad de promover incrementos en la productividad o contener aumentos salariales.

La decisión estatal de intervenir en las negociaciones colectivas en 1956, o directamente suspenderlas en 1967, responde expresamente a esta dinámica. En ambos casos esta suspensión se cristalizó luego de sendas derrotas del movimiento obrero, en el primer caso como consecuencia del golpe de

estado de 1955, y en el segundo con posterioridad a la fallida resistencia al plan económico impulsado por el gobierno militar de Onganía.

En el caso del gobierno de Aramburu, los debates en torno a la productividad se remontaban a comienzos de los años '50, y fueron el centro del Congreso de la Productividad de 1955, cuyo fracaso se debió principalmente a la resistencia opuesta por las organizaciones sindicales. Un año después, el gobierno militar de Aramburu impulsó aquellos cambios que no habían podido ser consensuados con los trabajadores, interviniendo activamente en la determinación de los contenidos de los convenios colectivos, y reservándose la posibilidad de determinar, a través de un tribunal arbitral, la redacción final de las cláusulas que afectarían a la productividad<sup>119</sup>.

Al respecto, la lectura de los fundamentos del decreto 2.739/56 es muy ilustrativa. Allí se expresó:

“Que es indudable que todas estas mejoras sociales sólo podrán afianzarse en forma definitiva mediante un efectivo aumento de la productividad, factor esencial para la obra de recuperación nacional, en la que las autoridades se hallan firmemente empeñadas (...)

Que en los convenios colectivos de trabajo se incluyeron normas que, obedeciendo a la satisfacción de exigencias políticas, circunstanciales, obstruyen de por sí el normal proceso de la producción, es imprescindible que el Gobierno de la Nación, a fin de lograr la normalización del trabajo en todos los ambientes afectados por dichas disposiciones, proceda a la eliminación total de las mismas”

---

<sup>119</sup> Al revisar las discusiones en torno al control obrero de la producción durante los últimos tiempos de los primeros gobiernos peronistas, desde Pasado y Presente (1973) se sostenía lo siguiente: “La restructuración del modelo de desarrollo iniciada por el gobierno peronista progresaba en todos los frentes: solo se atascó en éste, en el de las instituciones del control obrero, y debió producirse el golpe de septiembre para que, la burguesía, sin intermediaciones innecesarias, completara el giro político y dismantelara la última línea de resistencia”.

Una década más tarde, si bien uno de los primeros actos del gobierno de Onganía fue homologar el convenio colectivo de la industria metalúrgica en la Casa Rosada, poco tiempo después, a comienzos de 1967, decidió suspender la negociación colectiva hasta el 31 de diciembre de 1968, en el marco de la implementación de un programa de reestructuración económica que incluyó el impulso de planes de racionalización en la actividad portuaria y ferroviaria, y medidas de reforma cambiaria y arancelaria.

En este caso, la lectura de los fundamentos de la ley 17.224, dictada en marzo de 1967, permite observar los fines declarados del gobierno militar:

“Si bien es cierto que en condiciones de mayor flexibilidad en el funcionamiento de la economía o tratándose de situaciones en las cuales la inflación es menos intensa, la fijación de pautas voluntarias para el establecimiento de remuneraciones podría tener algún éxito, en la actual coyuntura del país estas pautas voluntarias serían instrumentos demasiado débiles para contribuir a frenar el agudo proceso inflacionista.

Por ello, en esta oportunidad, se ha creído necesaria la adopción de normas expresas que permitan la aplicación de una política salarial en el sector privado, cuyo desenvolvimiento coadyuve efectivamente al objetivo común: contener la inflación y lograr la eficiencia productiva en un ámbito de mayor equidad”

Un elemento común a estos dos momentos fue la existencia de avances de los gobiernos militares sobre las organizaciones de trabajadores, que incluyeron intervenciones, retiros de personerías gremiales, y la represión de movimientos huelguistas y de resistencia.

Sin embargo, estos avances del Estado no se producían en el marco de situaciones de crisis económicas, que importaran un estancamiento del crecimiento económico o una destrucción de puestos de trabajo. De esta manera, ante la existencia de una relación de fuerzas sociales que era relativamente favorable a los trabajadores, el Estado necesitaba intervenir políticamente mediante la utilización del aparato represivo a fin de limitar

los alcances de la negociación colectiva, y de esta manera contener las reivindicaciones de los trabajadores.

Por el contrario, las normas que restablecieron la posibilidad de negociar convenios colectivos de trabajo se limitan a hacer referencias a la normalización institucional y a la plena vigencia de un derecho de los trabajadores y las organizaciones sindicales. En este caso, la existencia de una relación de fuerzas políticas favorable a los trabajadores parece ser el factor explicativo, puesto que este restablecimiento se verifica en contextos políticos más favorables a los sindicatos, quienes de esta manera podían cristalizar estas conquistas institucionales.

Este parece haber sido el caso en 1958, cuando las organizaciones sindicales podían alegar el haber opuesto una resistencia exitosa al gobierno militar, y también se favorecían con los vínculos establecidos entre Frondizi y Perón con anterioridad a las elecciones de aquél año. Como consecuencia de ello, dos de las primeras medidas del gobierno radical consistieron en la sanción de una nueva ley de asociaciones sindicales y en el restablecimiento de la negociación colectiva centralizada por rama de actividad.

Cabe preguntarse, sin embargo, acerca de las razones que posibilitaron la subsistencia del sistema de negociación colectiva durante los años siguientes.

En efecto, esta relación de fuerzas políticas favorable a los trabajadores en 1958 comenzó a revertirse prontamente, luego de la derrota de los conflictos de 1959 y de la implementación de Plan Conintes como estrategia represiva del Estado.

Estas derrotas se combinaron con un cambio en la relación de fuerzas sociales que debilitó objetivamente la posición de los trabajadores. Entre 1958 y 1963 el producto bruto se mantuvo virtualmente estancado, y en la industria manufacturera la cantidad de ocupados se redujo un 14,5%, con una pérdida absoluta de alrededor de 300.000 puestos de trabajo (González,

2011). Como consecuencia de ello, la tasa de desempleo se incrementó hasta llegar al 8,8% en 1963 (Ferrerres, 2005), y el salario real experimentó por entonces una caída significativa.

En un contexto caracterizado por la reversión de la relación de fuerzas sociales en perjuicio de los trabajadores, sumada a las derrotas en los principales conflictos de 1959 y 1960 y al avance represivo del Estado, la normalización de la negociación colectiva no implicaba un límite a los planes de modernización económica impulsados por el gobierno de Frondizi. Es más, como veremos posteriormente, esta fue la vía por donde se lograron cristalizar, normativamente, algunas de las reivindicaciones que los empleadores venían planteando desde principios de los años '50.

### **2.2.2 Intento de contención y fracaso estatal: desde el Cordobazo a la ronda de negociación de 1975**

El análisis de la regulación de la negociación colectiva durante el gobierno militar de la autodenominada “Revolución Argentina” permite observar como allí se cristalizaban las tensiones de la relación entre el Estado y los sindicatos.

Luego de un período de acercamiento inicial, la ruptura política entre el gobierno militar y la CGT se tradujo, a comienzos de 1967, en la suspensión de la negociación colectiva. Inicialmente, esta suspensión se prolongaría a lo largo de los años 1967 y 1968. Sin embargo, hacia fines de este período, el gobierno decidió prorrogar la suspensión por un año más, por cuanto entendía que ello contribuía a lograr una estabilización económica y una eliminación de las tendencias inflacionarias.

Al respecto, en los fundamentos de la ley 18.016, dictada en enero de 1969, se reconocía que este mecanismo afectaba, transitoriamente, “la facultad de negociar colectivamente, acordada a las organizaciones profesionales de trabajadores”, pero que resultaba necesario ya que permitía “compatibilizar, en la planificación global de la política económica, la eliminación de las

tendencias inflacionarias con la aspiración de garantizar a los trabajadores una adecuada protección de su salario real”.

Como hemos señalado anteriormente, la suspensión de la negociación colectiva entre los años 1967 y 1969 era posible por la existencia de una conjunción de factores. Por un lado, el fortalecimiento político del gobierno militar luego de las derrotas sindicales en los conflictos de fines de 1966 y principios de 1967; por el otro, la propia división del movimiento obrero, que contaba con tres grupos diferenciados: un sector ligado estrechamente al gobierno, a quienes se denominaba “participacionistas”, las organizaciones que todavía se mantenían en torno a la conducción de Vandor, y los sectores más combativos, que en 1968 conformarían la CGT de los Argentinos.

Sin embargo, esta situación sólo se prolongó hasta mediados de 1969. A partir de entonces, y hasta 1972, el gobierno militar cedió paulatinamente el control sobre la negociación colectiva, restableciendo su vigencia, pero intentando limitar la posibilidad de actualizar los salarios a través de esta vía.

En el cuadro n° 6 se encuentran enumeradas las distintas normas dictadas por el gobierno militar entre 1966 y 1973 referidas a la vigencia y contenidos de la negociación colectiva.

**Cuadro n° 6: Legislación sobre negociación colectiva durante el gobierno de la Revolución Argentina (1966 – 1973)**

Medida	Vigencia	Norma
Prórroga de convenios y aumento salarial general	01-04-67 al 31-12-68	Ley 17.224
Prórroga de convenios y aumento salarial general	01-01-69 al 31-12-69	Ley 18.016
Establecimiento de un cronograma escalonado para la renovación de los CCT	22-08-69	Decreto 4.686
Pautas para la renovación de los CCT	04-09-69	Ley 18.337
Aumento salarial general y exclusión del régimen salarial de la negociación de CCT	01-11-69 al 31-12-71	Ley 18.396
Pautas para la renovación de los CCT (modificación de la ley 18.396)	01-04-71 al 31-03-72	Ley 18.887
Límite máximo y mínimo para la negociación salarial	01-04-71 al 31-03-72	Ley 18.888
Aumento salarial general <sup>120</sup>	01-01-72 al 31-10-73	Ley 19.403
Restablecimiento de la vigencia de la ley 14.250	01-10-72	Ley 19.872

Fuente: elaboración propia con información de Anales de Legislación Argentina

El restablecimiento de la negociación colectiva, decidido durante la segunda mitad de 1969, se realizó en un contexto de avance de las organizaciones sindicales. Las revueltas populares de fines de los '60, en las que los sindicatos tuvieron una participación central, dieron cuenta de una modificación de la relación de fuerzas políticas existente en los primeros años de la “Revolución Argentina”, y luego del “Cordobazo” el gobierno militar debió comenzar un lento repliegue que incluyó, en el ámbito sindical, el restablecimiento de la negociación colectiva centralizada por rama de actividad.

<sup>120</sup> El mecanismo de incremento salarial fue posteriormente modificado por las leyes 19.598 de abril de 1972 y 19.871 de octubre de 1972.

Sin embargo, cabe destacar que estas derrotas políticas del gobierno militar se produjeron en el marco de un cambio en la relación de fuerzas sociales, que ubicaba a los trabajadores en una posición objetiva más favorable para el desarrollo de acciones reivindicativas respecto de la existente durante los primeros años de la década del '60.

En efecto, entre 1958 y 1963 el producto bruto se había mantenido virtualmente estancado, mientras que entre 1963 y 1969 la economía creció a una tasa anual acumulativa cercana al 6%.

Este comportamiento diferenciado en materia económica también se tradujo en modificaciones sustanciales en el empleo. En el ámbito de la industria manufacturera el período 1958 – 1963 se caracterizó por una constante destrucción de puestos de trabajo, mientras que entre 1963 y 1969 la cantidad de ocupados se incrementó en casi 200.000 trabajadores (González, 2011). Como consecuencia de ello, la tasa de desempleo se redujo del 8,8% en 1963 al 4,6% en 1969 (Ferrerres, 2005).

A pesar de esta derrota política, el gobierno militar pudo mantener el control sobre la magnitud de los incrementos en los salarios nominales, que continuaron siendo fijados por decretos del Poder Ejecutivo, y por ende los convenios colectivos se limitaban a actualizar, en las escalas salariales respectivas, los nuevos básicos de convenio.

Este intento de controlar la negociación salarial se mantuvo hasta el final del gobierno militar, y recién en octubre de 1972 se restableció plenamente el derecho a negociar colectivamente la totalidad de las condiciones de trabajo. Al respecto, en los fundamentos de la ley 19.872 se estimaba oportuno “como aporte necesario al proceso de institucionalización, devolver a los sectores del trabajo un derecho definitivamente incorporado a la legislación laboral propia de un país que ha alcanzado altos niveles de desarrollo social”.

La referencia a los fundamentos formales de este restablecimiento de la negociación colectiva no debe impedir una consideración acerca de sus causas reales. Esta medida, que implicaba en cierta medida una pérdida de capacidad de control estatal sobre la actuación de las organizaciones sindicales, más que la devolución de un derecho a los sectores del trabajo parecería enmarcarse dentro de lo que Torre (2004) denominó la “expectativa con que Lanusse racionalizó su derrota”, y que apuntaba a lograr que una nueva experiencia de gobierno peronista también culminara en un fracaso.

La plena vigencia de la negociación colectiva se prolongó por pocos meses, hasta el mes de junio de 1973, cuando fue nuevamente suspendida, aunque en un contexto sumamente distinto al existente en las anteriores suspensiones.

En efecto, esta nueva interrupción a la negociación de convenios colectivos de trabajo se produjo en un momento de ofensiva de las organizaciones sindicales, y fue implementada a través de la firma de un “Acta de Compromiso Nacional”, suscripta por el Gobierno Nacional, la Confederación General del Trabajo y la Confederación General Económica. Aún así, también aquí en el trasfondo de esta medida se encontraba la búsqueda del gobierno de encausar la conflictividad laboral y las demandas promovidas por los trabajadores y las organizaciones sindicales.

En cierta medida, la firma de este “Pacto Social” necesariamente remite a los desafíos y dilemas que el peronismo ya había enfrentado hacía dos décadas, con motivo del Congreso de la Productividad de 1954, en tanto nuevamente los trabajadores volvían a ocupar un lugar central en la alianza política que conducía el sistema institucional del Estado, y ello se producía en un contexto de un mejoramiento relativo de su posición en la relación de fuerzas sociales. En efecto, desde mediados de la década del '60 la Argentina experimentaba un proceso ininterrumpido de crecimiento económico, que fue acompañado por un constante incremento de la ocupación, llegando a niveles de pleno empleo. Por su parte, en la industria

manufacturera la cantidad de puestos de trabajo se incrementó, entre los años 1968 y 1973, a una tasa anual acumulativa del 3,5%, en un proceso que era liderado por los grandes establecimientos.

En este sentido, durante el período que transcurre entre 1973 y 1975 se desarrolló el último intento de garantizar, desde el Estado, la estabilidad del sistema de relaciones laborales en un marco de concertación social general.

En otras palabras, se ponía a prueba la capacidad del peronismo para contener políticamente las demandas económicas de los trabajadores, a fin de que ellas fueran compatibles con los intereses de las fracciones de la burguesía que también formaban parte de dicha alianza política y, al mismo tiempo, garantizar un funcionamiento económico que les permitiera a las direcciones sindicales obtener reivindicaciones que posibilitasen su relegitimación permanente ante sus bases.

En estos años la existencia de tensiones entre la función fiscalizadora de las organizaciones sindicales, que hace a su aceptación por parte del sistema político, y la función reivindicativa, que hace a su relación con las bases (Zorrilla, 1974), se expresó con total claridad. Las direcciones sindicales se enfrentaron reiteradamente al dilema que les planteaba la necesidad de aceptar las decisiones impuestas por el gobierno, principalmente en materia salarial, sin que ello implicara poner en riesgo su propia reproducción en tanto tales (Torre, 2004).

Finalmente, hacia 1975 nuevamente se restableció la negociación colectiva, en este caso por el vencimiento del plazo de suspensión establecido en el Pacto Social de 1973.

Para entonces, la principal expectativa estaba centrada en torno a las demandas sindicales de recuperar los niveles salariales, erosionados por el incremento de la inflación

Estas demandas se producían en un contexto donde las tensiones intersindicales se habían ido incrementando aún a pesar de la existencia de una mayor política represiva contra las experiencias más combativas que habían surgido en el seno del movimiento obrero.

En la ronda de negociación de 1975 las direcciones centrales de las organizaciones sindicales no sólo debieron hacer frente a una necesidad de obtener mayores conquistas reivindicativas, originada en un clima de movilización general que había ido in crescendo desde comienzos de la década, sino que su posición se encontraba amenazada por aquellos sectores que, desde el propio movimiento obrero o por fuera de él, planteaban una mayor radicalización de las luchas obreras y cuestionaban la subsistencia de las relaciones de producción capitalistas.

Hacia 1975 las estructuras sindicales “tradicionales” ya se habían encargado de limitar la capacidad de acción de los principales agrupamientos clasistas que habían surgido a fines de los '60 y principios de los '70: la CGT se había reunificado bajo su conducción; los sindicatos clasistas de la FIAT (SITRAC y SITRAM) habían desaparecido como tales y se habían subsumido en la seccional cordobesa del SMATA, que a su vez se hallaba intervenida por la dirección nacional; idéntica situación experimentaba el sindicato de base de Luz y Fuerza en Córdoba; y el Sindicato Gráfico de la Provincia de Buenos Aires había perdido su personería gremial, que fue otorgada a una nueva organización que contaba con el apoyo gubernamental.

Sin embargo, dicho avance institucional de las direcciones centrales de las organizaciones sindicales no les garantizaba el éxito en la tarea de compatibilizar sus funciones reivindicativas y fiscalizadoras, sin poner en riesgo su propia subsistencia en cuanto tales.

Como consecuencia de ello, la búsqueda de garantizar su propia reproducción, para una parte importante de aquellas direcciones sindicales, combinó dos formas de intervención: por un lado, una articulación creciente

con los aparatos represivos estatales y paraestatales, tendiente a eliminar físicamente a los adversarios; por el otro, un intento de mantener el control de la negociación colectiva, a pesar de las contradicciones que ello les generaba con el gobierno del que formaban parte.

Sin embargo, en pleno proceso de negociaciones paritarias el gobierno nacional impulsó un plan de ajuste que intentó imponer un tope a las negociaciones salariales del 45%, mientras que al mismo tiempo devaluó el peso y dispuso un aumento de las tarifas de los servicios públicos muy superior a aquella magnitud, con el consiguiente impacto en el salario real de los trabajadores<sup>121</sup>.

La reacción de las organizaciones sindicales resultó acorde con la relación de fuerzas existente, y también con las presiones intrasindicales que venían soportando desde la firma del Pacto Social en 1973: para fines de junio de 1975 la mayoría de las organizaciones sindicales había firmado acuerdos salariales que superaban con creces el tope del 45% establecido por el gobierno.

Como señalamos en el capítulo anterior, la decisión del gobierno de no homologar los acuerdos salariales fue resistida por las organizaciones sindicales, al punto de provocar la primera huelga general llevada adelante por la CGT contra un gobierno peronista, y concluyó con el fracaso del plan de ajuste impulsado por el gobierno, y la renuncia del Ministro de Economía.

En este marco, la existencia de tensiones dentro de la estructura sindical no impidió que, durante la ronda de negociación colectiva de 1975, las direcciones sindicales volvieran a ocupar un lugar central en la promoción

---

<sup>121</sup> Entre las medidas económicas adoptadas por el Ministro de Economía Celestino Rodrigo se destacan la devaluación del peso con respecto al dólar (que llegó a un 160% en el llamado mercado comercial), un ajuste en las tarifas de servicios públicos (en electricidad, un 40% en consumo domiciliario y 75% en otros consumos eléctricos; en gas oil, un 50%; en gas, un 60% en el consumo domiciliario y un 70% en otros consumos) y de combustibles (en el caso de la nafta un 170%), un aumento en los precios del transporte público, y la autorización para incrementar los precios de los alimentos básicos, medicamentos (alrededor de un 100%) y alquileres (Cotarelo y Fernández, 1997).

de los nuevos convenios colectivos, que expandieron su cobertura prácticamente a la totalidad de los trabajadores asalariados.

En términos generales, sobre un conjunto de 495 convenios negociados en la actividad privada, el 38,2% correspondieron de alcance nacional, que abarcaron al 89% de los trabajadores con cobertura. Por su parte, el 40% de los convenios tuvieron alcance regional o local, comprendiendo al 10% de los trabajadores. Finalmente, las unidades de negociación por empresa representaron más del 20% del total (108 convenios), aunque con un alcance mucho menor, por cuanto alcanzaban al 1% de los trabajadores (Bisio et al, 1999), y se concentraban en la industria automotriz y las empresas públicas de servicios y de transporte.

El control de la negociación colectiva por parte de las direcciones centrales de las organizaciones sindicales también se verificó en la persistencia de contenidos que otorgaban a los sindicatos la posibilidad de intervenir en distintos aspectos de los procesos productivos, aunque en esta ronda dicha intervención contó con un mayor nivel de detalle que en las negociaciones desarrolladas en la década del '50.

El convenio paradigmático de esta ronda fue el negociado por la Unión Obrera Metalúrgica (CCT 260/75), que reguló detalladamente el funcionamiento de las comisiones de interpretación y paritaria general, dispuso el reconocimiento de los representantes sindicales en la empresa, e implementó un mecanismo para el ordenamiento de las relaciones laborales, que incluyó la realización de reuniones periódicas de la comisión interna con la patronal, el reconocimiento de canales de difusión dentro de la planta y las licencias gremiales, entre otros.

La regulación de estas comisiones también se incluyó en convenios como los de la industria de la alimentación (CCT 54/75) y bancarios (18/75), y en otros también se implementó una bolsa de trabajo, que permitía a la organización sindical mantener cierto nivel de control sobre el ingreso de

trabajadores a la actividad (CCT 76/75, aplicable a la industria de la construcción).

A su vez, el reconocimiento de la actividad de los delegados y las comisiones internas también resultó una práctica generalizada en la negociación de convenios colectivos en la ronda de 1975.

Finalmente, el poder institucional de los sindicatos también se complementó con el fortalecimiento económico de las organizaciones, a través de la imposición de aportes provenientes de la negociación del convenio<sup>122</sup>.

### **3. Negociación colectiva e imposición de límites a las condiciones de compra venta y consumo productivo de la fuerza de trabajo**

Hasta aquí hemos analizado el contenido de los convenios colectivos desde la perspectiva de la organización sindical. Por un lado, hemos descripto la relación que se establecía con el Estado, a partir de los intentos de regular la vigencia y contenidos de la negociación colectiva; por el otro, hemos identificado la cristalización de poderes institucionales a favor de los sindicatos en los convenios colectivos de trabajo.

Sin embargo, este nivel de análisis no dice mucho acerca del contenido de las negociaciones en términos de su impacto en las condiciones de compra venta y consumo de la fuerza de trabajo.

A fin de realizar una aproximación a dichas relaciones, a continuación abordaremos, en primer lugar, las características de la regulación de las condiciones laborales plasmada en los convenios colectivos de trabajo. Posteriormente, describiremos la forma en la que, a través de esta herramienta, se buscó institucionalizar la actividad de los delegados y las comisiones internas en los lugares de trabajo.

---

<sup>122</sup> Ver entre otros los convenios firmados en la industria de la alimentación (CCT 54/75) y entre el SMATA y Mercedes Benz (CCT 18/75 E).

### **3.1 La regulación de las condiciones de compra venta y consumo de las fuerza de trabajo**

El análisis del contenido de los convenios colectivos de trabajo permite apreciar que, ya a comienzos de los años '50, en la mayoría de las actividades económicas las condiciones laborales entre trabajadores y empleadores se encontraban reguladas por una norma proveniente de la negociación colectiva entre las organizaciones sindicales y los representantes patronales.

Estas negociaciones incluyeron normas relacionadas con cuestiones tales como la magnitud y la composición de los salarios, los tiempos de trabajo, las facultades del empleador de imponer sanciones o decidir ascensos o traslados de los trabajadores de una sección a otra del establecimiento, el régimen de licencias, la definición de las categorías laborales y las tareas correspondientes a cada una de ellas, etc.

En definitiva, el análisis de los convenios colectivos de trabajo permite realizar una aproximación bastante certera a la magnitud de los límites que la organización colectiva de los trabajadores, a través del sindicato, puede imponer a los empleadores sobre la utilización de la fuerza de trabajo.

Nuevamente, cabe destacar que la mera existencia de estos límites en el convenio colectivo de trabajo, al igual que en la ley, no garantizan su cumplimiento por parte de los empleadores. De la misma manera, la no existencia de dichos límites no significa que el empleador pueda consumir la fuerza de trabajo sin obstáculo alguno.

En cada caso será necesario evaluar un conjunto de factores tales como las características de cada establecimiento, la existencia o no de una organización colectiva de los trabajadores y su grado de desarrollo, el tipo de intervención estatal más allá de la existencia o no de normas que regulen las relaciones laborales, etc. Este tipo de análisis trasciende el objetivo de este trabajo. Por el contrario, lo que aquí se presenta es la cristalización de patrones generales en los límites que se imponen a la utilización de la fuerza

de trabajo por parte de los empleadores en los convenios colectivos de trabajo, y que responden en términos generales al estado de las relaciones de fuerza en una actividad y en un contexto temporal determinados. La vinculación de cada caso en particular con dichos patrones se encuentra más allá de los límites de esta investigación.

En tal sentido, haremos referencia aquí a cuatro dimensiones que resultan centrales para caracterizar las proyecciones de los convenios colectivos de trabajo en las relaciones que se entablan diariamente entre empleadores y trabajadores: a) régimen de categorías y composición del salario; b) facultades del empleador de organizar el trabajo (ascensos, sanciones, traslados); c) jornada de trabajo y régimen de licencias; y d) otros beneficios sociales (comedor, ropa de trabajo, etc).

A fin de dar cuenta de estas dimensiones, en un primer momento describiremos cómo ellas fueron tratadas durante las negociaciones desarrolladas en la primera mitad de la década del '50. Posteriormente, analizaremos las continuidades y rupturas que tuvieron lugar en los convenios colectivos de trabajo correspondientes a la industria de la alimentación, la industria metalúrgica, y la industria química y petroquímica.

### **3.1.1 Las condiciones laborales en el período inicial de expansión de la negociación colectiva**

Los convenios colectivos de trabajo negociados entre 1950 y 1954 establecieron fuertes límites a la utilización de la fuerza de trabajo por parte de los empleadores.

En materia salarial, en casi la totalidad de los casos se establecieron básicos (horarios, diarios o mensuales), con un incremento por antigüedad y el reconocimiento de asignaciones por hijo, nacimiento, casamiento o por el fallecimiento de familiares. Es decir, en todos los casos la definición de la remuneración de cada trabajador dependía de parámetros objetivos, no

estaba sujeta a la decisión individual del empleador, ni tampoco a pautas de rendimiento o productividad.

Asimismo, también resulta significativo el avance de la prohibición del trabajo a destajo, que se incluyó en numerosos convenios colectivos de la época<sup>123</sup>.

Como hemos señalado, el establecimiento de sistemas de remuneración por premios o rendimiento constituyó una rareza durante aquellos años, y el convenio colectivo firmado por el SMATA y la empresa Mercedes Benz en 1954 fue a tal punto novedoso que ambas partes así lo mencionaron en el texto del propio convenio<sup>124</sup>.

Este régimen salarial se complementaba con una profusa definición de las categorías laborales existentes en cada actividad, y las tareas que correspondían a cada una de ellas.

El nivel de detalle en la definición de dichas categorías también implicaba fuertes límites en las condiciones de uso y consumo de la fuerza de trabajo por parte del empleador, puesto que no sólo la remuneración estaba atada a dicha categoría, sino que los trabajadores podían negarse a realizar tareas que no correspondieran a las especificadas en el convenio para cada una de ellas<sup>125</sup>.

---

<sup>123</sup> Entre las organizaciones sindicales que impusieron la eliminación del trabajo a destajo en los convenios colectivos de trabajo se encuentran el Sindicato de Obreros, Sastres, Costureras y Afines (CCT 76/50), la Unión Cortadores de Confecciones, Medidas y Afines (CCT 78/50), la Federación Gráfica Argentina (CCT 138/50), la Unión Obrera de la Construcción en la rama “Pintores” (CCT 12/51), la Federación de Obreros y Empleados de la Industria Aceitera y Afines (CCT 44/51), y el Sindicato Choferes de Camiones y Afines (CCT 6/54).

<sup>124</sup> Durante la ronda de negociación de 1954 existieron otras negociaciones donde se establecieron premios por rendimiento o producción, aunque fueron muy excepcionales. Entre ellas podemos mencionar al CCT 39/54, firmado entre la Asociación Gremial del Frigorífico Nacional “Juan Perón” y Mercado Nacional de Hacienda “Eva Perón” y las empresas empleadoras.

<sup>125</sup> Ver esta limitación, entre otros, en los convenios correspondientes a las industrias del vestido (CCT 76/50), gráfica (CCT 138/50) y plástica (CCT 124/51). Al respecto, la Cámara Argentina de Industriales Metalúrgicos expresaba que “En muchas ocasiones han llegado (...) quejas de industriales por la negativa de obreros a efectuar otras tareas que no son la habituales y a las que deben ser destinados para reemplazar a obreros faltantes, reforzar secciones con trabajos apurados o por faltar trabajo de la especialidad del obrero.

En cuanto a la jornada de trabajo, la existencia de un límite mínimo provenía de la legislación laboral<sup>126</sup>. Aún así, algunos convenios avanzaban imponiendo mayores límites, que referían tanto a la extensión de la jornada, como a los recargos y límites en la realización de horas extraordinarias.

Finalmente, la regulación de la organización del trabajo también avanzó, aunque en forma más incipiente, en la imposición de límites a los empleadores.

En materia de ascensos, en las negociaciones colectivas de una amplia mayoría de actividades se establecieron procedimientos que establecían pasos a seguir, más allá de la voluntad unilateral de los empleadores. En términos generales, los convenios disponían que las vacantes en categorías superiores debían ser cubiertas con trabajadores del establecimiento, que se desempeñaran en las categorías inmediatamente inferiores, a partir de considerar su capacidad y antigüedad. A su vez, si algún trabajador se consideraba afectado por la decisión patronal, tenía la posibilidad de recurrir a la comisión interna, o a la comisión paritaria para cuestionar el ascenso postergado<sup>127</sup>.

Por su parte, el mecanismo para la imposición de sanciones fue tratado en los convenios de las principales industrias de la época, entre ellas la metalúrgica, la textil, la alimenticia y la del vestido. Dentro de este grupo se encuentra el convenio firmado por la Federación de Trabajadores de Industrias Químicas y Afines en 1954, correspondiente a la rama “lavandinas” (CCT 42/54), que estableció que los empleadores, previo a la imposición de cualquier sanción, tenían la obligación de recurrir a un mecanismo de conciliación previo junto a la comisión interna.

---

También se ha observado resistencia cuando el patrono por necesidades de la producción y haciendo uso de un derecho inobjetable, necesitó destinarlos a otras máquinas (Metalurgia, Enero-Febrero 1949, citado por Hirsch, 2009).

<sup>126</sup> Ver entre otras la ley 11.544 y el decreto 1740/45.

<sup>127</sup> Entre muchos otros, los convenios colectivos de trabajo que incluyeron cláusulas de estas características fueron los que regularon las condiciones de trabajo en la industria metalúrgica (CCT 97/51), gráfica (CCT 138/50), mecánica (CCT 53/54 y 57/54), aceitera (CCT 44/51), de la construcción (CCT 14/54) y de la alimentación (CCT 108/51).

Por el contrario, en los convenios colectivos firmados por el SMATA para la actividad mecánica se reconocía como una facultad privativa de la dirección de los establecimientos la posibilidad de imponer medidas disciplinarias a los trabajadores, reconociendo a la comisión interna el derecho de intervenir luego de adoptada la sanción respectiva<sup>128</sup>.

Por último, los convenios colectivos firmados entre 1950 y 1954 también incluyeron límites a la posibilidad de trasladar trabajadores de una sección a otra del establecimiento o modificar horarios sin que exista una justa causa. Dentro de ellos, el convenio de la industria metalúrgica (CCT 97/51) establecía que los empleadores tenían la obligación de informar previamente a la organización sindical cuando estas afectaran a los delegados, o tuvieran un carácter colectivo.

### **3.1.2 Negociación colectiva y condiciones laborales en la segunda fase de la ISI: los casos de la industria de la alimentación, metalúrgica y química y petroquímica (1958 – 1975)**

A lo largo de la segunda fase de la ISI, las principales discusiones en torno a la negociación colectiva estuvieron centradas, mayoritariamente, en la negociación de los niveles salariales.

Por el contrario, el análisis de las negociaciones llevadas adelante entre 1958 y 1975 a nivel de rama de actividad en las industrias de la alimentación, metalúrgica y química y petroquímica, permite sugerir que las restantes cláusulas referidas a las condiciones de compra venta y consumo de la fuerza de trabajo, no parecen haber experimentado cambios significativos, al menos hasta la negociación desarrollada en el año 1975<sup>129</sup>.

---

<sup>128</sup> Ver entre otros el CCT 15/54, aplicable a los trabajadores de la empresa Mercedes Benz SA, y el CCT 57/54, firmado entre el SMATA y la Asociación de Concesionarios de Automotores.

<sup>129</sup> A los fines de la realización de este trabajo se sistematizó la información proveniente de 13 convenios colectivos de trabajos firmados por la Federación de Trabajadores de la Industria de la Alimentación entre 1954 y 1975, 10 convenios colectivos firmados por la Unión Obrera Metalúrgica entre 1951 y 1975, y 10 convenios colectivos firmados por la Federación de Trabajadores de la Industria Química y Petroquímica entre 1954 y 1975. En

Como veremos posteriormente, el establecimiento de pautas que regularan la actividad de los delegados y las comisiones internas a finales de los años '50 y principios de los años '60 constituyó una excepción a este proceso.

Acerca de las características que presentan los contenidos de los convenios analizados cabe realizar dos observaciones.

En primer lugar, resulta llamativa la inexistencia de grandes cambios en la regulación de las formas de organización del trabajo, por cuanto se trata de un período de modificaciones significativas en los procesos productivos, principalmente como consecuencia de la profundización de la ISI, y del desembarco de grandes plantas de capital extranjero.

Por detrás de esta observación podrían encontrarse al menos dos razones. Por un lado, el hecho de que las cláusulas contenidas en los convenios colectivos de trabajo no implicaban obstáculos, per se, para una intensificación en el consumo productivo de la fuerza de trabajo por parte de las nuevas plantas que se instalaron en el país a partir de 1958. Más aún cuando, como veremos a continuación, la principal modificación en los contenidos de los convenios celebrados a fines de los '50 y principios de los '60 consistió en limitar la capacidad de los delegados y las organizaciones sindicales para oponerse a cambios en la organización de los procesos productivos.

En segundo lugar, también debe señalarse que el análisis circunscripto a los convenios colectivos celebrados por rama de actividad podría estar dejando de lado la introducción de modificaciones en la regulación plasmadas en convenios colectivos de empresa.

Si bien estos convenios eran minoritarios dentro del conjunto de la negociación colectiva, ya a fines de los años '50 no eran extraños dentro del sistema de relaciones laborales de nuestro país, principalmente a nivel de las

---

la segunda parte de este trabajo se amplió este análisis a las negociaciones colectivas desarrolladas en estas actividades con posterioridad a 1975.

grandes empresas, y para 1954 empresas como Mercedes Benz, Ford y Standard Electric ya habían firmado negociaciones a nivel de empresa.

De esta manera, no deberíamos descartar la posibilidad que a partir de 1958, al menos en las grandes plantas, haya existido algún tipo de regulación de las condiciones laborales a nivel de empresa, que podía concretarse con mayores o menores niveles de formalidad. Es decir, que finalmente podía cristalizarse en un convenio colectivo de empresa, o tan solo plasmarse en actas firmadas entre la empresa y los representantes de los trabajadores en los lugares de trabajo<sup>130</sup>. Esta situación era particularmente relevante en el caso de la industria automotriz, fundamentalmente por dos cuestiones. Por un lado, debido a que la principal organización sindical del sector, el SMATA, contaba con una tradición de negociar colectivamente a nivel de empresa durante los primeros gobiernos peronistas; por el otro, debido al surgimiento de sindicatos de empresa en algunas de las principales plantas automotrices instaladas durante el gobierno de Frondizi, entre los cuales se encontraban el Sindicato de Trabajadores de Fiat Concord (SITRAC), el Sindicato de Trabajadores de Fiat Materfer (SITRAM), el Sindicato de Trabajadores de Perkins, y el Sindicato de Trabajadores de Grandes Motores Diesel<sup>131</sup>.

Formuladas estas dos observaciones, sobre las cuales será necesario volver en futuras investigaciones, a continuación describiremos las continuidades

---

<sup>130</sup> En materia de movilización del trabajo dentro de las plantas, James (2006) señala que “la nueva flexibilidad con que contaron los empresarios desde 1960 (...) les permitió desviarse efectivamente de las categorías laborales existentes y, en la práctica, crear otras nuevas sobre una base de planta por planta y sin ninguna modificación, formalmente negociada en el nivel nacional, de las descripciones de las tareas”.

<sup>131</sup> Al respecto, James (2006) destaca que los obreros de estas grandes plantas no tuvieron ningún tipo de participación en la recuperación de la CGT en 1963 y en los planes de lucha de 1964, y se mantuvieron en gran medida al margen de los “torbellinos de la principal corriente sindical” a lo largo de gran parte de la década de los '60. Ello habría estado fundado, para este autor, no solo en las características de la estructura sindical en el sector, sino también en los cambios que promovían las nuevas empresas instaladas al calor del desarrollismo. En efecto, se trataba en su gran mayoría de multinacionales, que pagaban salarios superiores al promedio y establecían nuevas formas de organización del trabajo y donde existía, además, una mayor estabilidad en la ocupación. Sin embargo, hacia fines de los años '60 y principios de los '70 la situación se habría modificado drásticamente, y los conflictos en torno a la determinación de las condiciones de trabajo se instalaron a nivel de los establecimientos como eje central de las acciones sindicales llevadas a cabo en la actividad.

presentes en las negociaciones colectivas correspondientes a las industrias referidas anteriormente, y señalaremos los principales cambios, que se registran en cuestiones tales como la regulación de los adicionales salariales, el régimen de licencias y descansos, y a otros aspectos puntuales de la organización del trabajo.

- **Régimen de categorías y composición del salario**

En primer lugar, el régimen de categorías siguió estando basado en una descripción detallada de las tareas correspondientes a cada trabajador, según su categoría laboral. A su vez, la composición del salario de convenio no incluyó, en ninguno de los acuerdos relevados, conceptos variables, tales como productividad, premios, bonificaciones por resultados, etc. Por el contrario, el salario de convenio se conformaba de un básico atado a la categoría laboral, un adicional por antigüedad, asignaciones familiares (por hijo, nacimiento, esposa, matrimonio o fallecimiento de familiar, según el caso), y otros adicionales que variaban según las distintas actividades.

En la totalidad de los convenios aplicables a la industria metalúrgica, se reconocieron numerosos adicionales para los trabajadores, según el tipo de tarea que realizaran y según su calificación profesional. Entre ellos, se encontraba una bonificación por tareas peligrosas (20% del salario básico), por calorías (20% del salario básico), y adicionales por título y por manejo de idiomas, entre otros.

Por el contrario, donde sí existieron cambios sustanciales a lo largo del período fue en la regulación de las quitas zonales y del adicional por antigüedad.

Por un lado, las quitas zonales, que implicaban una reducción de los salarios percibidos por los trabajadores de las provincias respecto de aquellos aplicables en el área metropolitana de Buenos Aires, fueron eliminadas gradualmente a partir del año 1966 (CCT 140/66).

Por su parte, el adicional por antigüedad experimentó un importante incremento en la negociación de 1975 (CCT 260/75). Hasta entonces, este adicional se establecía como un monto fijo por año de antigüedad<sup>132</sup>, y se percibía a partir del tercer año y con un tope de 25 años. En el año 1975 este adicional se estableció en el 1% del básico correspondiente a cada trabajador, sin límites mínimos y máximos<sup>133</sup>.

En el caso de la industria química y petroquímica, los principales cambios en la regulación de los adicionales salariales se plasmaron en la negociación de 1975 (CCT 44/75).

Hasta entonces, el único cambio significativo había sido el incremento del adicional por título, que pasó del 10% al 20% del básico en el año 1965 (CCT 132/65).

Por el contrario, en la negociación de 1975 se estableció una compensación por llamada fuera de horario, equivalente a 8 horas de salario, y un adicional por zona inhóspita, equivalente al 30% del básico. A su vez, el adicional por turno, que hasta entonces estaba estipulado como un monto fijo, pasó a representar un porcentaje sobre el básico de entre el 7% y el 20% según el tipo de turno, y se duplicó el recargo que debían pagar los empleadores a aquellos trabajadores que prestaran servicios los días feriados.

En los convenios celebrados en la industria de la alimentación, a diferencia de las industrias metalúrgica y química y petroquímica, no se modificaron los adicionales a lo largo de todo el período.

Sin embargo, en el CCT 54/75 se modificó el régimen del pago de salarios frente a la inexistencia de tareas. Hasta entonces, el convenio establecía que en dicho supuesto el empleador debía abonar medio jornal. Por el contrario,

---

<sup>132</sup> En la negociación correspondiente al año 1960 (CCT 55/60) este monto fijo representaba el 0,4% del salario básico de la categoría inicial, por año de antigüedad.

<sup>133</sup> En el CCT 260/75 también se reguló la realización de tareas en el exterior, que debía ser remunerada, como mínimo, con un 100% de recargo.

en el año 1975 se dispuso que ante la falta de tareas correspondiera abonar el jornal íntegro.

- **Régimen de licencias y descansos**

El segundo aspecto donde se registraron sucesivas modificaciones fue en el régimen de licencias, y en la totalidad de los casos analizados se registran paulatinos incrementos en su extensión temporal, y en el establecimiento de nuevos supuestos.

En el caso de la industria metalúrgica, el régimen de licencias establecido en el CCT 55/60 establecía las siguientes licencias pagas:

- Nacimiento de hijos: 2 días
- Fallecimiento de cónyuge, padres, hijos, hermanos o suegros: 3 días
- Casamiento: 7 días hábiles, debiendo contar el trabajador con una antigüedad mínima de seis meses.
- Examen: 10 días hábiles.

La primera modificación se realizó en el año 1973 (CCT 89/73), cuando se incorporó la licencia por fallecimiento de abuelo.

Posteriormente, en el año 1975 se incorporó una licencia de un día por mudanza, y se eliminó el requisito de una antigüedad de seis meses para gozar de la licencia por matrimonio.

Por otra parte, en el CCT 89/73 se estableció que el día 7 de septiembre se conmemoraría el día del trabajador metalúrgico, y por ende se lo reconoció como día no laborable, debiendo las empresas pagar un adicional del 100% a aquellos trabajadores que deban prestar servicios.

Adicionalmente, en el CCT 260/75 se amplió de 20 minutos a 30 minutos el descanso correspondiente a aquellos trabajadores que desarrollaban sus tareas en jornada continua.

En los convenios de la industria química y petroquímica se registra un incremento de las licencias aún mayor. En este sentido, el CCT 98/59 establecía las siguientes licencias pagas:

- Casamiento: 10 días, debiendo contar el trabajador con una antigüedad mínima de seis meses. Se puede acumular con la licencia anual siempre que el servicio lo permita
- Nacimiento de hijos: 2 días, pudiendo extenderse a 3 días en caso de gravedad del estado de salud de la esposa del trabajador.
- Fallecimiento de familiares: 3 días en el caso de fallecimiento de padres, hijos o cónyuge a cargo del trabajador; 1 día en el caso de fallecimiento de hermanos.
- Examen: 7 días.

En este caso, a mediados de la década de los '60 se incorporó una licencia de dos días por fallecimiento de padres políticos, y se amplió a dos días la licencia por fallecimiento de hermano (CCT 132/65). En el caso del nacimiento de hijo, se dispuso que la licencia pudiera ser utilizada dentro de los diez días siguientes al parto (CCT 127/66).

En el año 1973 (CCT 54/73) se amplió la licencia por examen, estableciendo un máximo de dos días por examen y diez días anuales. Asimismo, en el caso de la licencia por fallecimiento de familiares se amplió en un día más si el deceso ocurría en un día domingo, feriado o no laborable.

En la siguiente renovación del convenio (CCT 44/75) se modificó el régimen de gran parte de las licencias, a saber:

- La licencia por matrimonio se amplió a 14 días corridos, que podían ser acumulados a las vacaciones anuales a pedido del interesado, y no ya de acuerdo a la voluntad del empleador.
- La licencia por nacimiento de hijo se amplió a tres días.

- La licencia por examen se extendió, en el caso de estudios universitarios, a un máximo de tres días por examen y quince días anuales.
- Se estableció una licencia especial de 4 meses sin goce de sueldo cuando el trabajador tenga que ausentarse al extranjero.
- Se estableció una licencia de 15 días corridos pagos en caso de enfermedad grave del cónyuge, padres o hijos que convivan y estén a cargo exclusivo del trabajador.

Finalmente, en el CCT 44/75 también se amplió la licencia anual (vacaciones) por sobre los mínimos establecidos en la legislación, y se duplicó el recargo correspondiente al trabajo en los días feriados.

En el caso de la industria de la alimentación se registra una dinámica similar, ya que la modificación del régimen de licencias se fue produciendo paulatinamente. Al respecto, el CCT 200/60 establecía las siguientes licencias pagas:

- Fallecimiento de cónyuges, padres, hijos o hermanos: dos días si el fallecimiento se produce a menos de 60 km, y tres días si la distancia es mayor.
- Casamiento: 10 días laborales, debiendo contar el trabajador con una antigüedad mínima de un año.

A mediados de la década del '60 se incorporó una licencia de un día por nacimiento de hijo, y se dispuso que el segundo domingo de marzo sería un día no laborable por conmemorarse el día del trabajador de la industria de la alimentación (CCT 178/66).

En la negociación de 1971 (CCT 129/71) se amplió a dos días la licencia por nacimiento de hijo y se incorporó una licencia por examen con un máximo de diez días al año.

Finalmente, en el convenio de 1975 (CCT 54/75) se incorporaron las siguientes licencias:

- Se reconoció una licencia por matrimonio de 10 días corridos para los trabajadores que tengan menos de un año de antigüedad.
- Se reconoció una licencia de un día por casamiento de hijo, por mudanza y por examen prematrimonial.

En este último convenio, por otra parte, se fijó que el día del trabajador de la industria de la alimentación se celebraría el 10 de marzo, y ya no el segundo domingo de dicho mes.

- **Organización del trabajo**

En tercer lugar, los convenios colectivos incorporaron numerosas disposiciones tendientes a regular la organización del trabajo, referidas en particular a los mecanismos para otorgar ascensos, modificar tareas, imponer sanciones, y a algunos aspectos del alcance del convenio.

En cuanto a los ascensos, se establecieron reglas que limitaban la discrecionalidad de los empleadores, que debían respetar un orden de mérito y la antigüedad en el establecimiento. En la industria química y petroquímica, el CCT 98/59 impuso este límite en los siguientes términos, que posteriormente se reiteraron en las siguientes negociaciones:

“Para llenar las vacantes que se produzcan en cada empresa se dará preferencia al personal existente en la categoría inmediata inferior dentro del establecimiento, teniendo en cuenta para ello la capacidad y antigüedad, a fin de elegir los de mayores méritos. A igualdad de condiciones de aptitud, será preferido el más antiguo. En caso de que las empresas tengan que apartarse de estas normas para efectuar una promoción, harán conocer previamente a la Comisión de Reclamos las causas que lo motivan, salvo razones de urgencia o continuación del servicio, hecho que se comunicará a la brevedad posible a dicha Comisión”

Por su parte, en las negociaciones desarrolladas en las industrias de la alimentación y metalúrgica se establecieron cláusulas en términos similares, aunque sin explicitar la participación posterior de la Comisión de Reclamos.

Los convenios colectivos de estas actividades también previeron la posibilidad de que los trabajadores tuviesen que realizar tareas superiores a las correspondientes a su categoría, estableciendo que en dicho caso tenían derecho a percibir la remuneración de la categoría superior. Asimismo, una vez transcurrido un período que variaba según cada actividad, el trabajador quedaba confirmado automáticamente en la categoría superior.

La extensión de este período experimentó modificaciones en las sucesivas negociaciones.

En el caso de la industria química y petroquímica, el CCT 98/59 lo fijaba en 60 jornadas, no pudiendo computarse aquellos reemplazos inferiores a media jornada. Esta regulación fue modificada por el CCT 44/75, que lo redujo a 45 jornadas o 360 horas acumulativas.

Por su parte, en la industria metalúrgica la extensión se redujo de las 550 horas continuas o alternadas previstas en el CCT 55/60 a 460 horas en el CCT 260/75.

La imposición de límites a los empleadores también se plasmó, en las industrias metalúrgica y química y petroquímica, en el establecimiento de normas de procedimiento para la imposición de sanciones por parte del empleador. En tal sentido, en los convenios firmados por la UOM se dispuso que ningún trabajador podía ser reconvenido disciplinariamente delante de otras personas de igual o inferior jerarquía o extrañas al establecimiento. Por su parte, en los convenios firmados por la FTIQPA se estableció que, en los casos de sanciones disciplinarias, las empresas tenían la obligación de informar dentro del primer día hábil siguiente a la autoridad sindical interna sobre las causas que originaron la sanción, a efectos de que la misma pudiera ser discutida.

Finalmente, cabe destacar dos modificaciones muy relevantes producidas en la negociación colectiva de la industria química y petroquímica a comienzos de la década de los '70, por cuanto ellas importan antecedentes significativos de aspectos que serán incluidos, con mayor frecuencia, en los convenios colectivos celebrados en la siguiente etapa.

En primer lugar, el CCT 54/73 introdujo la figura del “relevante”, a fin de designar a oficiales que “por sus conocimientos o experiencias adquiridas a través de la práctica o el entrenamiento” pudieran “realizar tareas de reemplazo (propias de su categoría) por ausencia de titulares en otras plantas o secciones dentro del mismo establecimiento”. En tales casos, el convenio preveía el pago de un adicional fijo, que dos años más tarde se transformó en un adicional equivalente al 1% del básico.

Por otra parte, en el CCT 44/75 se legisló, por primera vez, acerca de la responsabilidad de las empresas principales respecto de las contratistas. Así, el artículo 31 expresaba:

“Las empresas serán directamente responsables del incumplimiento por los contratistas y/o subcontratistas a las normas laborales vigentes, ejerciendo un estricto control administrativo de los pagos de jornales, cargas sociales y/o aportes establecidos en virtud de leyes y/o convenios colectivos de los gremios que correspondan. Queda aclarado que en ningún caso el personal contratado podrá efectuar trabajos normales de producción y/o mantenimiento de rutina (...) Las empresas no podrán contratar o subcontratar obras, servicios o trabajos de la actividad normal y específica del establecimiento, salvo que aquellas se encuadren y cumplan con la Convención Colectiva de Trabajo, acepten la representación sindical Química y Petroquímica”

### **3.2 La incorporación de la actividad de los delegados y las comisiones internas en los convenios colectivos de trabajo**

El análisis de la regulación de las condiciones de compra venta y consumo de la fuerza de trabajo debe complementarse con la descripción de aquellas cláusulas que fueron incorporadas en los convenios colectivos de trabajo referidas a la actividad de los delegados y las comisiones internas en los lugares de trabajo.

Las investigaciones sobre el sindicalismo en nuestro país que han considerado esta dimensión coinciden en señalar que durante los primeros gobiernos peronistas estos delegados y comisiones internas habrían significado un fuerte límite a la aplicación de la voluntad unilateral por parte de los empleadores en los lugares de trabajo (Doyon, 2006; James, 2006; Schneider, 2005).

Con relación a la función de los delegados, si bien cada convenio realizaba una estipulación específica, en términos generales todos coincidían en asignar a este órgano la función de velar por el cumplimiento del convenio colectivo en el ámbito del establecimiento, e intervenir en las cuestiones que se suscitaban entre patrones y empleados, tales como la promoción de ascensos y la determinación de la categoría laboral correspondiente a cada trabajador. Es más, en algunos casos puntuales los representantes sindicales poseían facultades sancionatorias respecto de los trabajadores del establecimiento<sup>134</sup>.

La actividad de los delegados y las comisiones internas constituía, durante los primeros gobiernos peronistas, un punto altamente disruptivo en las relaciones entre trabajadores y empleadores. El malestar que estos órganos provocaban en los empleadores puede apreciarse claramente en la

---

<sup>134</sup> Los convenios suscriptos por Unión Obreros de la Industria Maderera (80/54, 87/54, 89/54, 152/54) establecían que la comisión interna tenía derecho a recibir del empleador indicaciones sobre el mal comportamiento de los trabajadores, y a “apercibir a los compañeros que no den cumplimiento a sus obligaciones”. Por su parte, el convenio firmado por la Unión Obreros Parquistas, Viveristas y Floricultores (31/54) establecía como funciones del delegado “vigilar el comportamiento de sus compañeros, propender al mantenimiento del orden y la disciplina en el trabajo, así como el cumplimiento del mismo”.

publicación de la Cámara Argentina de Industriales Metalúrgicos, donde se atribuía a los delegados y las comisiones internas una parte importante de la responsabilidad por la indisciplina laboral y por la imposibilidad de incrementar la productividad en la industria (Hirsch, 2009)<sup>135</sup>.

En este contexto debe entenderse el surgimiento, durante la ronda de negociación colectiva de 1954, de regulaciones que, aún en forma minoritaria, tendían a imponer límites al accionar de los delegados y las comisiones internas.

Al respecto, el convenio colectivo celebrado en 1954 entre el SMATA y la empresa Mercedes Benz SA (CCT 15/54), establecía en su artículo 3°:

“Las actividades de la Comisión Interna de reclamos en ningún momento podrán constituir una perturbación en la marcha o progreso del establecimiento, quedando absolutamente prohibido intervenir en las cuestiones no relacionadas con el trabajo. Durante las horas de trabajo es prohibido al personal entablar discusiones, hacer o discutir propaganda sobre temas políticos o ideológicos, vender rifas o efectos de toda naturaleza y, en general, todo aquello que sea ajeno al trabajo en sí o tratar de gestionar asuntos personales”.

El establecimiento de mecanismos de regulación de la actividad de las comisiones internas a través de los convenios colectivos de trabajo constituía, en la primera mitad de la década de los '50, todavía una excepción, ya que la mayoría de las negociaciones no contenía referencias expresas a esta cuestión.

---

<sup>135</sup> A mediados de 1954 la CAIM reclamaba la reglamentación, ya sea a través de un convenio colectivo o por la intervención del Ministerio de Trabajo, de los siguientes aspectos: a) la actuación de las comisiones internas; b) la sanción de los trabajos “a desgano” y el establecimiento de la obligación de colaborar en la modificación de los sistemas de trabajo tendientes a abaratar la producción; c) el ausentismo y la falta de puntualidad; d) la eliminación del “injustificado privilegio” de que gozan los delegados que no cumplen sus obligaciones para con el empleador; y e) el establecimiento de garantías a los capataces y personal de supervisión para que puedan ejercer sus funciones directivas sin presión sindical (Metalurgia, Mayo-Junio de 1954, citada por Hirsch, 2009).

Aún así, existían convenios que regulaban esta cuestión en forma más favorable a la intervención de las comisiones internas. En tal sentido, el convenio firmado por la Federación Obrera Ceramista y las cámaras del sector (CCT 43/54) se pronunció sobre esta cuestión en los siguientes términos (artículo 20):

“Tanto los obreros, por intermedio de sus comisiones internas, como los patronos se comprometen a tomar todas las medidas conducentes al aumento de producción eliminando por ambas partes, todas las circunstancias o convenios que la limiten.

Los obreros se obligan a cumplir la jornada de trabajo legal completa, sin interrupciones injustificadas ni limitaciones a la producción, quedando de hecho anuladas todas las cláusulas que fijen tope máximos o limitaciones a la producción.

Además cualquier cambio en las condiciones de trabajo que implique un perfeccionamiento técnico o nuevos sistemas de trabajo más racionales, tendrán que traducirse por un aumento de producción en la medida correspondiente y *de común acuerdo con las comisiones internas* (el resaltado es propio)”.

El contenido de estas cláusulas operó como antecedente directo de las discusiones que tuvieron lugar en muchas más negociaciones colectivas a finales de la década del '50 y principios de los '60.

En particular, en el convenio firmado por SMATA con la empresa Mercedes Benz se pudo plasmar un reclamo que, para dichos años, se había transformado en una de las principales banderas de las cámaras patronales. En actividades como la industria metalúrgica ello se planteaba en términos explícitos. En efecto, a mediados del año 1959 el diario La Nación publicaba que “desde hace años la Federación Argentina de la Industria Metalúrgica trata de normalizar las funciones de las comisiones internas, y la propia Unión Obrera Metalúrgica se comprometió ya en 1952 a reglamentar los deberes y derechos de sus delegados en las fábricas (...) Tales compromisos no se han concretado hasta ahora. Se mantiene así una situación que en muchos casos ocasionó serios perjuicios a la producción,

pues existen en cada establecimiento una comisión interna y un cuerpo de delegados que actúan sin ninguna norma reguladora”<sup>136</sup>.

Este proceso de institucionalización de las comisiones internas se extendería a otras actividades relevantes en los convenios negociados en el año 1960. En tal sentido, el contenido de las cláusulas que transcribimos a continuación debe entenderse como parte de la derrota de los principales conflictos obreros desarrollados entre 1959 y 1960 (James, 2006) y por ende, en el marco de un cambio en las relaciones de fuerza entre los empleadores y los trabajadores.

El ejemplo paradigmático de este proceso fue el CCT 55/60, firmado por la Unión Obrera Metalúrgica, cuyo artículo 83 establecía:

“Los sistemas de premios o cualquier otra forma de incentivación no constituyen materia propia de la convención colectiva (...) la UOM y/o sus delegados en los distintos establecimientos no podrán oponerse a la revisión de los sistemas vigentes cuando la incidencia que en ellos pueden ejercer los salarios, los métodos de trabajo, la renovación y modernización de las máquinas y/o cambios técnicos (...) los haga antieconómicos o desnaturalice el superior propósito de incentivar razonablemente la producción que debe presidirlos”<sup>137</sup>.

Una cláusula de similares características fue incorporada en el artículo 48 inciso “g” del CCT 200/60, firmado por la Federación de Trabajadores de la Industria de la Alimentación, donde se dispuso que:

“La competencia en la organización del trabajo y en la dirección del mismo es exclusiva de la Empresa que, por intermedio de su personal de supervisión, imparte las órdenes respectivas y por

---

<sup>136</sup> La Nación, 19 de agosto de 1959, citado por Schneider (2005).

<sup>137</sup> Para una controversia sobre los alcances de esta cláusula de James (2006), quien afirma que estas cláusulas eran consecuencia de las derrotas en los conflictos obreros de 1959 y principios de 1960, y Schneider (2005), quien destaca que tuvieron poca aplicación en la práctica.

cualquier problema atingente al mismo, el delegado de la Sección deberá dirigirse al Supervisor correspondiente”.

Por otra parte, James (2006) refiere que una negociación similar se habría producido en la industria textil, plasmada en el CCT 155/60 firmado por la Asociación Obrera Textil. De esta manera, las tres principales ramas de la industria introdujeron, en convenios celebrados en el año 1960, cláusulas que fortalecían la posición de los empleadores en los lugares de trabajo, y que en cierta medida daban cuenta de la reversión en el estado de las relaciones de fuerza con respecto a la situación existente en la primera mitad de la década del '50.

Estas negociaciones también incluyeron cláusulas referidas a la cantidad de delegados a designar en cada establecimiento, y a los requisitos que debían cumplir los trabajadores para poder cumplir dicha función (edad mínima, antigüedad en el establecimiento y en la afiliación sindical), que operaron como antecedente para la reglamentación del procedimiento para elegir los delegados de los trabajadores, que el gobierno de Illia dictó a comienzos de 1966<sup>138</sup>.

Acerca de estas cláusulas, Torre (2004) afirma que a partir de su inclusión, las comisiones internas sufrieron un fuerte recorte en sus atribuciones y entraron en un proceso de declinación. En este sentido, destaca que “la campaña por la mayor productividad apuntaba fundamentalmente al ámbito del trabajo y no estaba asociada a una política contra el sindicalismo como tal” y que “la aceptación de las medidas de flexibilización y de control sobre las comisiones internas se tradujo en ciertos beneficios para los dirigentes obreros nacionales”.

Sin embargo, la inclusión de este tipo de cláusulas no impidió que los delegados y las comisiones internas se convirtieran, en parte gracias a su masividad y a su alto grado de descentralización, en una de las principales

---

<sup>138</sup> Ver, entre otros, los CCT 103/54 (industria química y petroquímica), 55/60 (industria metalúrgica) y 200/60 (industria de la alimentación).

herramientas para enfrentar, al menos en potencia, los avances contra el conjunto del movimiento obrero, tal como quedaría de manifiesto a partir de la segunda mitad de la década de los '60.

Por su parte, en los convenios colectivos celebrados en la industria química y petroquímica no se registran cláusulas que limiten la intervención de los delegados y las comisiones internas en los procesos de trabajo. Sin embargo, a partir del CCT 178/63 se incluyó una cláusula genérica referida al tratamiento de la productividad, en los siguientes términos:

“Ambas partes coinciden en la necesidad de mejorar la productividad en la industria química, como un medio efectivo de elevar el nivel de vida de la población y, en tal sentido, arbitrarán los medios que tiendan a lograr ese objetivo”

A partir de entonces, las sucesivas renovaciones de los convenios colectivos en estas tres actividades reiteraron estas cláusulas que, con mayor o menor nivel de detalle, apuntaban a limitar las posibilidades de los trabajadores y las organizaciones sindicales de intervenir en el control de los procesos productivos.

En este sentido, resulta muy significativo que la única modificación de relevancia se haya producido en la negociación colectiva de la industria metalúrgica celebrada en el año 1975, cuando desapareció del convenio colectivo la cláusula que impedía la intervención de la UOM o sus delegados en la definición de los métodos de trabajo y en el establecimiento de sistemas de premios o incentivos.

La eliminación de esta cláusula podría estar dando cuenta del cierre del ciclo abierto con el CCT 55/60, y estaría marcando un salto cualitativo en el avance de la cristalización de conquistas laborales en los convenios colectivos de trabajo, que iba más allá de la obtención de reivindicaciones puntuales en términos de mayores licencias laborales o el otorgamiento de más equipos de ropa de trabajo. Por el contrario, la negociación colectiva en el año 1975 estaba dando cuenta de una nueva relación de fuerzas, marcada

por un importante avance de los trabajadores en general, y de las organizaciones sindicales en particular.

Como veremos en la segunda parte de este trabajo, los convenios colectivos celebrados en el año 1975 se transformaron en uno de los ejes de las estrategias defensivas implementadas por las organizaciones sindicales para hacer frente a los avances del Estado y los empleadores sobre las históricas conquistas que se habían obtenido entre mediados de los '40 y mediados de los '70.

## **Segunda parte: El largo retroceso de la acción y la organización sindical (1976 – 2001)**

El golpe de estado de 1976 constituyó una bisagra en la trayectoria económica, política y social de la Argentina. A partir de entonces, tanto el patrón de crecimiento económico y el mercado de trabajo, como las características de la estructura sindical y la negociación colectiva, estuvieron sujetos a modificaciones sustanciales respecto a su comportamiento durante la industrialización por sustitución de importaciones.

Aprehender las razones que estuvieron por detrás de dichas transformaciones requiere volver a considerar, someramente, la situación existente a mediados de los años '70 en nuestro país, sobre las que nos hemos explayado en la primera parte de este trabajo.

El período 1945 – 1975 se había caracterizado por un avance constante de los trabajadores en términos de la obtención de mejores condiciones de trabajo. Ello se plasmó tanto en el plano salarial, donde se verificó una tendencia creciente del salario real, como en conquistas no salariales. Estas últimas se cristalizaron en los convenios colectivos de trabajo y en la legislación laboral general, pero también incluyeron un mayor avance de la organización sindical en los lugares de trabajo, y por ende, en una mayor capacidad de control del proceso productivo y del ejercicio del poder patronal a nivel de los establecimientos.

Entre las múltiples causas que contribuyeron a posibilitar este proceso es posible identificar algunos factores objetivos y algunos factores subjetivos de gran relevancia.

Como señalamos en el capítulo 2, las propias características del funcionamiento de la ISI operaron como condiciones objetivas favorables para la acción y la organización sindical. En efecto, a lo largo de estas tres

décadas Argentina experimentó un proceso de crecimiento económico, sustentado en parte en el aumento de la producción industrial, y en particular de los grandes establecimientos, que constituyeron uno de los principales espacios de organización sindical. Al mismo tiempo, la existencia de una economía con altos niveles de protección externa, y una industria ligada estrechamente a la suerte del mercado interno, convertían al salario de los trabajadores en un importante componente de la demanda agregada, dificultando su reducción en los períodos en que, coyunturalmente, la relación de fuerzas fuera desfavorable a los trabajadores.

Paralelamente, los trabajadores desarrollaron un conjunto de condiciones subjetivas que favorecieron su acción sindical. Por un lado, su participación central, como movimiento obrero organizado, en la alianza política más importante del período; por el otro, la consolidación de una estructura sindical vertical a nivel nacional, con una fuerte implantación en los lugares de trabajo.

En el capítulo 3 destacamos que entre 1955 y 1973 el capital enfrentó este proceso intentando remover las condiciones subjetivas, ya sea a través de los intentos de normalizar el funcionamiento del sistema político sobre la base de la exclusión del peronismo, o de la fragmentación y atomización de la estructura sindical.

El fracaso de esta estrategia, en gran medida como consecuencia de la acción político sindical de la clase obrera, condujo al retorno del peronismo al poder en 1973. A partir de entonces se desarrolló un nuevo intento estatal de generar las condiciones necesarias para la acumulación del capital bajo la forma de la industrialización por sustitución de importaciones. Sin embargo, las condiciones de partida eran muy distintas a las que encontró el primer peronismo. Por un lado, el contexto económico, local e internacional, que enfrentaba el peronismo en 1973 era sustancialmente distinto a aquél existente en 1945; por el otro, desde fines de los años '60 porciones

crecientes de la clase obrera ponían en cuestión la persistencia de la alianza con la fracción más débil de la burguesía<sup>139</sup>.

Con respecto a este último punto, a mediados de la década del '70 la estructura sindical en Argentina se enfrentaba a un conjunto de tensiones y dilemas cuya resolución se había complejizado crecientemente.

Estas tensiones y dilemas no sólo ponían en cuestión las propias características de la estructura sindical, tal como se había conformado y desarrollado hasta entonces, sino más aún, lo que se encontraba en discusión era la imposibilidad de reproducir el tipo de relación que se había establecido entre el Estado y las organizaciones sindicales a lo largo de tres décadas.

Por entonces, los sindicatos debían hacer frente a los desafíos que les presentaba la presencia, dentro de su propia estructura, de dos corrientes que habían coexistido no sin desarrollar fuertes conflictos inter e intrasindicales: por un lado, un sector que sostenía reivindicaciones de tipo económico – corporativas, propias de una conciencia de los trabajadores en tanto “ciudadanos – asalariados”, cuyo exponente paradigmático fue el líder de la Unión Obrera Metalúrgica, Augusto Vandor; por el otro, un sector que postulaba el objetivo intermedio de ir hacia un capitalismo de Estado, como paso previo hacia la superación de las relaciones sociales de producción capitalistas, cuyos antecedentes deben buscarse en los programas de La

---

<sup>139</sup> Al respecto, Basualdo (2006) afirma que “a comienzos de los años setenta, las condiciones estructurales vigentes durante los primeros gobiernos peronistas ya no existían, en tanto el nuevo salto en la sustitución de importaciones ya se había llevado a cabo, pero no conducido por el Estado sino por el capital extranjero que, junto a la oligarquía diversificada, habían ‘colonizado’ el aparato estatal”. Por su parte, Rapoport (2008) señala que hacia 1974 “el panorama internacional comenzaba a traer problemas serios para la Argentina, ya que todos los indicadores parecían ser desfavorables. Los precios de las importaciones crecían en forma sostenida luego de la crisis del petróleo, mientras que los de las exportaciones descendían, de manera que los términos de intercambio se deterioraron aceleradamente”, y posteriormente agrega que “la recesión que experimentaban las economías de los principales socios comerciales de la Argentina, especialmente los países más industrializados, hizo que redujeran su demanda de importaciones y comenzaran a poner trabas a las compras externas (...) Las consecuencias fueron la aparición de un pronunciado déficit de la balanza comercial y una drástica disminución de las reservas internacionales, lo que implicaba un marcado rezago en el tipo de cambio”

Falda y Huerta Grande, y en el programa del 1º de mayo de 1968 de la CGT de los Argentinos.

La proscripción del peronismo entre 1955 y 1973 operó en gran medida como catalizador para evitar una ruptura definitiva entre ambos sectores del movimiento obrero. Sin embargo, desde fines de los años '60 este conflicto se hizo cada vez más intenso, con una participación cada vez mayor del sector ligado al "clasismo", a partir del lugar central que ocupó en las luchas contra el gobierno militar de Onganía y del fortalecimiento de esta perspectiva con el crecimiento de agrupaciones como la Juventud Peronista y de las organizaciones armadas.

Sin embargo, como hemos visto, la "retirada ordenada" del gobierno militar en los primeros años de la década del '70 incluyó un intento de reforzar a las estructuras sindicales tradicionales, a través de una modificación de la legislación sindical, el retorno de la negociación colectiva y la creación del sistema de obras sociales sindicales obligatorio.

De esta manera, el Estado buscaba intervenir en el conflicto existente en el interior del movimiento obrero, en favor de los sectores que expresaban una conciencia de tipo "ciudadano – asalariado", quienes de esta manera contaron con una mayor capacidad de acción para dirimir su disputa con los sectores más combativos de la clase obrera.

Ahora bien, para tener éxito en su objetivo las direcciones centrales de las organizaciones sindicales necesitaban no sólo eliminar institucional, y en algunos casos físicamente, a los representantes del sector contrario, sino que también requerían obtener conquistas reivindicativas que les otorgaran al menos cierta legitimidad frente al conjunto de los trabajadores.

El avance institucional sobre los sectores combativos había culminado en términos relativamente exitosos para mediados de la década del '70, incluyendo aquí la sanción de la ley de asociaciones profesionales en 1973, que implicaba una mayor centralización del poder sindical, y la intervención

y persecución, a través de los aparatos represivos estatales y paraestatales, de aquellas organizaciones que habían llevado adelante las principales reivindicaciones del clasismo.

Sin embargo, ello no implicó que, una vez restablecida la posibilidad de negociar aumentos salariales, las direcciones centrales de las organizaciones sindicales, pudieran obtener reivindicaciones económico – corporativas que resultaran aceptables, simultáneamente, para los trabajadores y para el conjunto del capital, y que garantizaran un piso mínimo de “paz social”<sup>140</sup>.

En primer lugar, porque en gran medida el conflicto trascendía las reivindicaciones salariales, y se plasmaba en una incapacidad por parte de muchas patronales de disciplinar al conjunto de los trabajadores a nivel de los establecimientos<sup>141</sup>.

En segundo lugar, porque la burguesía en su conjunto encontraba serias dificultades para seguir haciendo concesiones en el plano económico – corporativo al conjunto de los trabajadores: por un lado, no controlaba políticamente al Estado, en tanto sus fracciones más dinámicas habían sido desplazadas de la conducción política del aparato del Estado con la emergencia de un nuevo gobierno peronista en 1973<sup>142</sup>; por el otro, se

---

<sup>140</sup> Al respecto, en un texto casi premonitorio, Zorrilla (1974) señalaba que “el proceso institucional dentro de las relaciones de producción existentes sólo se estabilizará si la burocracia sindical logra ejercer un equilibrio adecuado entre la pauta fiscalizadora y la reivindicativa. La posibilidad alternativa es que al sistema social no le alcancen los recursos necesarios –también políticos, y no sólo económicos- para cumplir ese cometido. *En ese caso se abrirá la posibilidad de un cambio en el tipo de institucionalidad*” (el destacado en el original).

<sup>141</sup> Esta incapacidad se potenciaba por la existencia de distintas concepciones, dentro del movimiento obrero, en torno al alcance de la relación entre las clases sociales. Este aspecto ha sido observado por Basualdo (2010), quien señala que “la existencia de representantes ‘combativos’ en el lugar de trabajo (...) constituía un desafío abierto a las líneas predominantes en el sindicalismo a nivel nacional y cuestionaba severamente el control de la patronal sobre las condiciones de producción, el ritmo de trabajo y la retribución de los asalariados”, concluyendo posteriormente que “a fines de los años ’60 las fábricas se convirtieron en un campo de batalla en el cual se dirimía esta confrontación y las comisiones internas y los delegados, lejos de estar desactivados y fuera de funcionamiento, estaban en el centro de este conflicto”.

<sup>142</sup> Al respecto, Basualdo (2006) señala que “la derrota que los sectores populares le habían infligido al proyecto conducido por Onganía – Krieger Vasena no sólo dio lugar a una retirada progresiva de la dictadura militar sino que les anuló a los sectores dominantes la

enfrentaba a cambios a nivel internacional que otorgaban menores márgenes de acción para hacer frente a las demandas de los trabajadores.

En este sentido, el análisis que efectuamos en el capítulo 4 sobre la ronda de negociación colectiva de 1975 permitió apreciar el fracaso de esta herramienta en su función de “aliviar o suprimir los síntomas de una enfermedad subyacente” (Hyman, 1981). Por el contrario, la propia dinámica de esta ronda dio cuenta de la imposibilidad de las organizaciones sindicales de garantizar, por medio de dichos acuerdos, el reconocimiento de la “legalidad industrial” por parte de los trabajadores (Gramsci, 1999).

En el marco de esta disputa, lo que se puso en crisis fue el papel de las organizaciones sindicales en tanto integrantes de la red de instituciones de la sociedad civil y, por ende, su capacidad de organizar el consenso de las clases subalternas y de esta manera constituir una base firme de contención de los desbordes populares, sin cuestionar las relaciones sociales de producción existentes (Thwaites Rey, 2007b). En otras palabras, a mediados de la década del '70 la clase obrera sobrepasaba los límites dentro de los cuales se podía desarrollar el sindicalismo sin poner en cuestionamiento su propio carácter de institución del orden burgués.

Por otra parte, las dificultades de las organizaciones sindicales para ejercer el “poder sobre” sus miembros (Hyman, 1981), conducía a un debilitamiento en su función fiscalizadora (Zorrilla, 1974). En otras palabras, para el capital en su conjunto, las organizaciones sindicales, tal y como se presentaban a mediados de la década del '70, constituían parte del problema que debían resolver para relanzar el proceso de acumulación del capital en nuestro país.

Como veremos en esta segunda parte, el golpe de estado de 1976 implicó un salto cualitativo respecto de las anteriores intervenciones militares en el sistema político. Por un lado, porque apuntó a modificar las condiciones

---

viabilidad de cualquier proyecto alternativo al sustentado por el general Perón y al del peronismo revolucionario”.

objetivas sobre las cuales se habían desarrollado las organizaciones sindicales<sup>143</sup>; por el otro, porque tendió a eliminar a dicho sujeto social por vía del aniquilamiento de los cuadros más combativos y la transformación y el debilitamiento del conjunto de la estructura sindical.

---

<sup>143</sup> Basualdo (2006) analiza el golpe de estado de 1976, y destaca que “al tener en cuenta la irrupción del predominio de la obtención de renta financiera en la economía internacional, y asumir que el fracaso de las dictaduras anteriores radicaba en haber intentado disciplinar a los sectores populares impulsando la expansión industrial, esta vez la estrategia elegida consistió en restablecer el orden capitalista modificando drásticamente la estructura económica y social para disolver las bases materiales de la alianza entre la clase trabajadora y la burguesía nacional y, de esa manera, restablecer relaciones de dominación permanentes en el tiempo”.



## **Capítulo 5: Reestructuración capitalista y cambios en la relación de fuerzas sociales: el mercado de trabajo y la estructura ocupacional desde la dictadura militar hasta el fin de la convertibilidad (1976 – 2001)**

### **1. Introducción**

El 24 de marzo de 1976 se produjo un nuevo golpe de estado militar en Argentina. Si bien este tipo de intervención no era extraña en la historia política de nuestro país, las transformaciones impulsadas por el gobierno militar a partir de entonces fueron de una magnitud muy superior a las anteriores incursiones políticas de las fuerzas armadas. De lo que se trataría, siguiendo su propia autodenominación, sería de “reorganizar” el funcionamiento del conjunto de la sociedad.

Para ello, el gobierno no sólo promovió cambios en la estructura económica, sino que también buscó modificar brutalmente el estado de las relaciones de fuerzas, a través de la utilización de la fuerza militar para dirimir la puja entre capital y trabajo. A partir de 1976 el Estado aplicó sobre el conjunto de la clase obrera una represión de magnitudes inéditas en la historia reciente de nuestro país, que incluyó la detención y desaparición de decenas de miles de personas, muchos de ellos activistas sindicales, y la utilización de centros clandestinos de operaciones.

La razón de este cambio cualitativo por parte del conjunto del capital debe buscarse en su necesidad de dar cuenta de los desafíos y amenazas que le planteaba la situación existente a mediados de la década de los '70. Como veremos a lo largo de esta segunda parte, estos cambios no sólo tendrán proyecciones sobre las características de la estructura económica, sino también sobre las formas de organización sindical y sobre la dinámica y contenidos de la negociación colectiva.

En términos generales, el período que transcurre entre 1976 y 2001 se caracterizó por una caída, en términos relativos y absolutos, de la importancia de la producción industrial en el total de la economía, por un fuerte crecimiento del sector terciario, y por una mayor presencia de la esfera financiera en la dinámica del patrón de crecimiento económico (Basualdo, 2006).

Este proceso de reestructuración capitalista también incluyó una mayor apertura del conjunto de la economía al mercado internacional, y una desregulación de numerosas actividades, que afectaron particularmente a aquellos sectores que no podían competir a nivel internacional, y que por ende requerían de diversos niveles de protección estatal para subsistir.

Los años siguientes al golpe de estado de 1976 se caracterizaron, entre otros, por una caída del salario real y de la participación del ingreso de los trabajadores en el producto, y por un fuerte aumento de la precarización laboral y el desempleo, ligados principalmente a la destrucción de puestos de trabajo en el sector industrial (Basualdo, 2006). Esta evolución sería la consecuencia deseada del libre funcionamiento del mercado que, para el gobierno militar, constituía “un instrumento eficaz de disciplinamiento de las relaciones sociales en general y, en particular, un medio de regular, sin apelación a la violencia, el comportamiento de la clase obrera, sus corporaciones, y sus representaciones políticas” (Canitrot, 1983). En efecto, la desarticulación del entramado industrial apuntaba a remover las condiciones objetivas que habían posibilitado la acción y organización sindical, mientras que la represión física se dirigía a eliminar a los sujetos que sostenían los mayores niveles de conflictividad obrera y a aumentar los niveles de disciplinamiento sobre el conjunto de los trabajadores<sup>144</sup>.

---

<sup>144</sup> Al analizar el golpe de estado de 1976, Basualdo (2006) destaca que “al tener en cuenta la irrupción del predominio de la obtención de renta financiera en la economía internacional, y asumir que el fracaso de las dictaduras anteriores radicaba en haber intentado disciplinar a los sectores populares impulsando la expansión industrial, esta vez la estrategia elegida consistió en restablecer el orden capitalista modificando drásticamente la estructura económica y social para disolver las bases materiales de la alianza entre la clase trabajadora y la burguesía nacional y, de esa manera, restablecer relaciones de dominación permanentes en el tiempo”.

La profundización de esta reestructuración capitalista durante la década de los '80, que se sustentaba en una reversión permanente de las conquistas que los trabajadores habían obtenido en las décadas previas, se enfrentó a una resistencia relativamente exitosa de la clase obrera, y sólo pudo ser llevada adelante a partir de los efectos que tuvieron sobre los trabajadores los procesos hiperinflacionarios de 1989 – 1990 y las derrotas en los conflictos obreros que se prolongaron hasta 1991 (Bonnet, 2007). En este sentido, la privatización de las empresas de servicios públicos constituyó el principal hito del éxito de aquella reestructuración, e implicó una significativa transferencia de recursos a las fracciones más concentradas del capital.

Por su parte, la industria se mantuvo estancada a lo largo de todo el período, mostrando un comportamiento sustancialmente distinto al registrado en la etapa anterior. Ello incluyó una reestructuración del conjunto de los establecimientos industriales, con una retracción significativa de aquellas ramas de producción que habían presentado mayores niveles de dinamismo, y con una reducción constante del tamaño promedio de los establecimientos, lo que implicó una pérdida significativa de posiciones de la gran industria dentro del conjunto de la economía.

Finalmente, durante este período se produjo una creciente desestructuración del mercado formal de trabajo, tanto a partir de un incremento significativo del desempleo y el subempleo, como a través de un aumento del trabajo no registrado y precarizado.

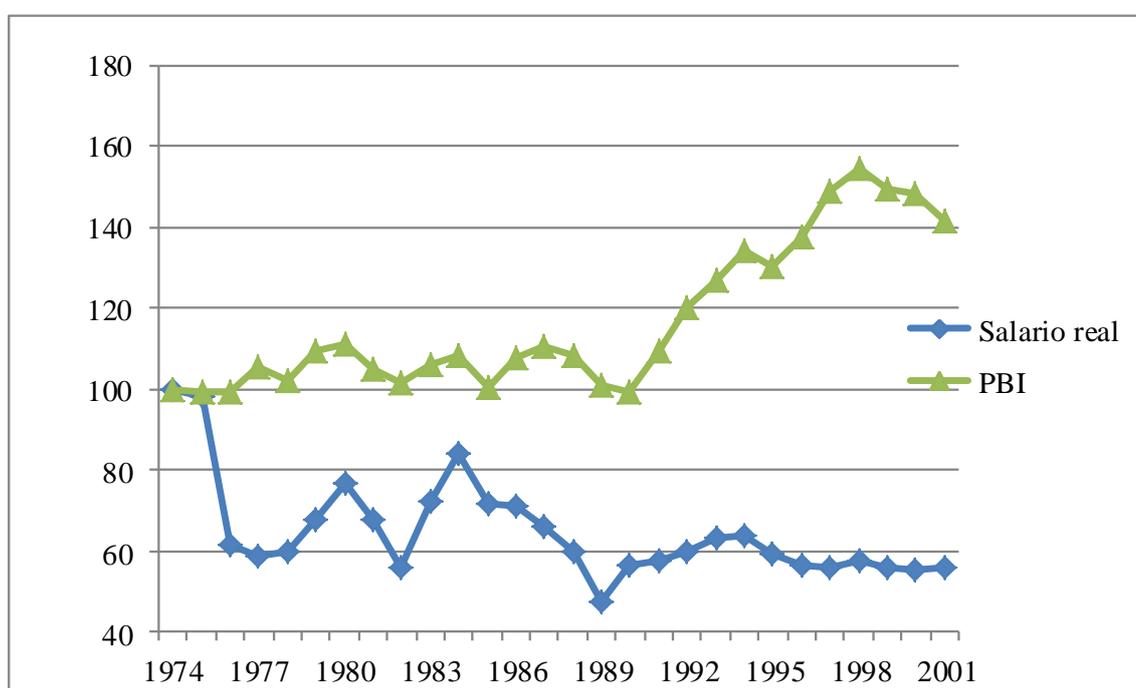
## **2. La trayectoria del mercado de trabajo en el largo plazo**

Luego de la interrupción de la industrialización por sustitución de importaciones, el comportamiento de la actividad económica entró en un período de relativo estancamiento que se prolongó hasta los primeros años de la década de los '90.

En el gráfico n° 1 puede apreciarse que el producto bruto interno en 1990 era similar al de 1976, y que sólo a partir de 1991 se retomó un proceso de

crecimiento económico, ligado a las transformaciones realizadas en el marco del plan de convertibilidad y, principalmente, a través de la privatización de las empresas públicas. Esta segunda fase se prolongó hasta el año 1998, cuando se inició un período de recesión que no pudo ser resuelto dentro del rígido esquema planteado por el régimen de convertibilidad, y solo sería superada con posterioridad a la crisis de diciembre de 2001.

**Gráfico n° 1: Evolución del PIB y el salario real entre 1974 y 2001 (1974 = 100)**



Fuente: Elaboración propia con datos de González (2011) y Graña y Kennedy (2008)

El comportamiento de la industria entre mediados de la década del '70 y fines de los '80 fue aún peor que el del conjunto de la economía argentina. En efecto, entre 1976 y 1990 el valor agregado bruto de la industria decreció un 17% en términos absolutos, y la recuperación de la década del '90 tan sólo permitió que en el año 2001 dicha magnitud fuera similar a la del año 1976.

De esta manera, la participación de la industria en el total de la economía se redujo persistentemente, pasando de representar un 24,4% en 1976, a un 16,7% en 2001.

**Cuadro n° 1: Evolución del PIB, el valor agregado total y el valor agregado por la industria (1976 – 2001, en millones de pesos, a precios de 1993)**

	Producto Interno Bruto (1960 = 100)	Valor agregado bruto	Valor agregado industria	IM / VAB
1976	175,8	165.517	40.325	24,36%
1977	187,0	177.341	43.376	24,46%
1978	181,0	172.398	38.901	22,56%
1979	193,7	184.500	42.775	23,18%
1980	196,5	190.565	41.246	21,64%
1981	185,9	182.049	36.304	19,94%
1982	180,0	177.870	35.330	19,86%
1983	187,4	184.483	37.934	20,56%
1984	191,1	187.940	38.937	20,72%
1985	177,8	175.585	35.081	19,98%
1986	190,5	187.977	39.065	20,78%
1987	195,5	192.793	39.443	20,46%
1988	191,8	189.284	37.668	19,90%
1989	178,5	176.716	34.803	19,69%
1990	175,2	172.751	33.516	19,40%
1991	193,7	190.172	36.947	19,43%
1992	212,4	206.262	41.224	19,99%
1993	224,5	217.798	43.138	19,81%
1994	237,6	230.405	45.079	19,57%
1995	230,8	224.283	41.850	18,66%
1996	243,6	235.857	44.550	18,89%
1997	263,4	253.995	48.627	19,14%
1998	273,5	263.702	49.526	18,78%
1999	264,2	255.976	45.999	17,97%
2000	262,2	254.125	43.855	17,26%
2001	250,6	244.052	40.627	16,65%

Fuente: González (2011)

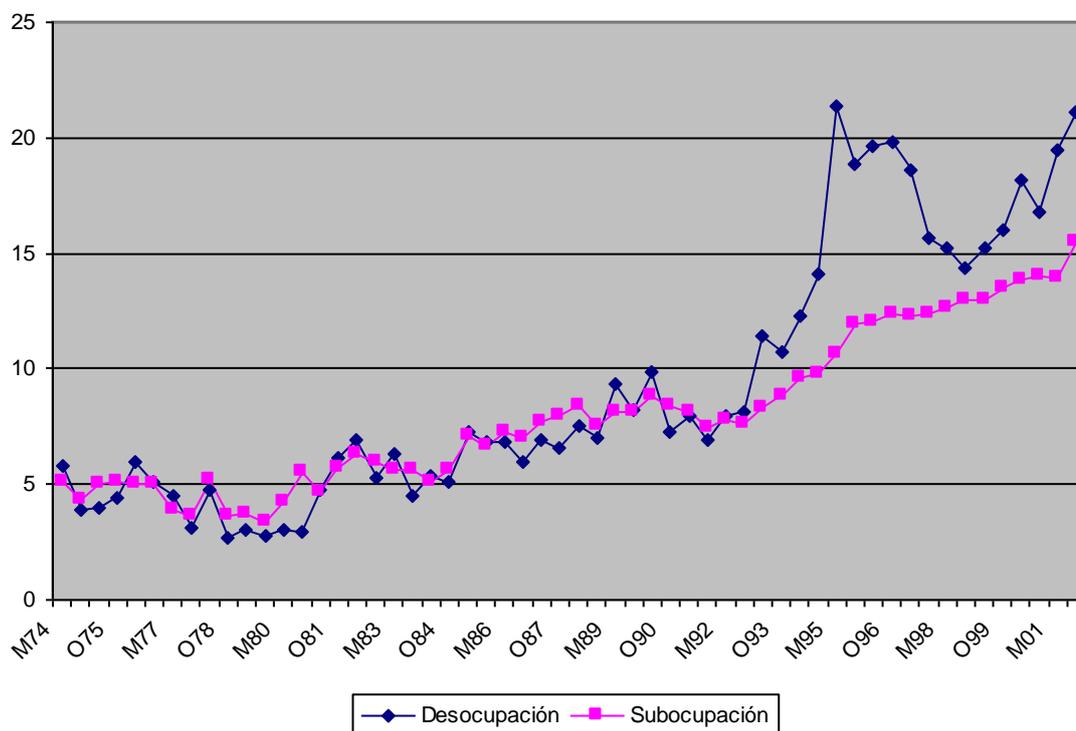
El comportamiento del mercado de trabajo no escapó de esta tendencia general, y a lo largo de 25 años los trabajadores experimentaron un significativo incremento de la desocupación, de la subocupación y del trabajo no registrado, a la vez que el salario real mantuvo una tendencia descendente sin importar la orientación política de cada uno de los gobiernos de la etapa.

En el gráfico n° 2 se presenta la evolución de la desocupación y la subocupación, que a lo largo de esta etapa presenta una tendencia ascendente permanente. Aún así, cabe destacar la existencia de distintos comportamientos durante el período.

En primer lugar, los años inmediatamente posteriores al golpe de estado de 1976 registran una leve disminución de la desocupación, pero ello no se debe a una mayor creación de empleo, sino a una reducción de la tasa de actividad, que cayó del 43,4% en mayo de 1974 al 40,8% en mayo de 1979, y que sólo volvería a crecer a partir de 1984 (Basualdo, 2006) y a un crecimiento del cuentapropismo (Pozzi, 2008).

Durante la década del '80 la tendencia es claramente ascendente, pero con un ritmo muy inferior al experimentado a partir de 1992, cuando tanto la desocupación como la subocupación se dispararon a niveles inéditos en la historia de nuestro país. En este sentido, los valores más críticos se registraron en mayo de 1995, con un 21,4% de desocupación y un 10,6% de subocupación, y en octubre de 2001, con un 21,1% y 15,5% respectivamente. Como consecuencia de ello, durante gran parte de la década de los '90 casi un tercio de la población económicamente activa se encontraba demandando un puesto de trabajo.

**Gráfico n° 2: Evolución de la tasa de desocupación y subocupación (1974 - 2001)**



Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC – EPH

La desestructuración del mercado formal de trabajo durante esta etapa no sólo incluyó el aumento del ejército industrial de reserva, a través del incremento de la desocupación y la subocupación, sino también a partir de una creciente presencia de trabajadores no registrados, es decir, que se encuentran por fuera del sistema de protección social, y que pasaron de representar poco menos del 20% en 1980 a más del 45% en los primeros años de la década del '00, con un incremento de aproximadamente tres millones de trabajadores en el período.

Un fenómeno asociado a este aumento de la precarización de las condiciones laborales también estuvo dado por el crecimiento de los trabajadores por cuenta propia, que pasaron de representar el 16,9% de la población económicamente activa en 1970, al 19,4% en 1980, el 24,9% en 1991 y el 24% en 2002 (Santella, 2008).

Finalmente, las transformaciones en el mercado de trabajo tuvieron su correlato en una caída persistente de los salarios reales, que experimentaron una fuerte contracción durante la última dictadura militar, pero que luego de la recuperación democrática continuaron su trayectoria descendente, representando, durante la década de los '90, poco más del 50% de los niveles existentes en 1975 (ver gráfico n° 1). En tal sentido, la existencia de un régimen de alta inflación, principalmente durante los años '80, condicionó cualquier estrategia de los trabajadores de recomposición salarial, y finalizó en los procesos hiperinflacionarios de 1989 y 1990 que importaron una nueva reversión en el estado de las relaciones de fuerza en perjuicio de los trabajadores (Bonnet, 2007).

Esta caída tendencial del salario real en el largo plazo se vincula con un cambio estructural del funcionamiento económico en Argentina, en tanto a partir de las transformaciones económicas impulsadas por el gobierno militar en la segunda mitad de la década del '70, “el salario perdió el atributo de ser un factor indispensable para asegurar el nivel de la demanda y la realización del excedente: de allí en más, contó como un costo de producción que debía ser reducido a su mínima expresión para asegurar la mayor ganancia del empresario” (Basualdo, 2006).

### **3. La estructura ocupacional en los grandes sectores**

El análisis general de los cambios experimentados en el patrón de crecimiento y en el mercado de trabajo puede complementarse con una mirada, con mayor nivel de desagregación, a partir de considerar la información proveniente de los censos económicos.

En el cuadro n° 2 se presenta la información correspondiente a la cantidad de establecimientos y ocupados a nivel de los grandes agrupamientos.

**Cuadro n° 2: Establecimientos y ocupados totales según grandes agrupamientos (totales en censos económicos)**

	Industria manufact.		Comercio		Servicios		Total	
	Estab.	Ocupados	Estab.	Ocupados	Estab.	Ocupados	Estab.	Ocupados
<b>1974</b>	126.388	1.525.257	497.096	1.218.137	209.878	663.134	833.362	3.406.528
<b>1985</b>	109.376	1.381.805	554.794	1.406.161	222.167	753.118	886.337	3.541.084
<b>1994</b>	90.088	1.007.909	503.432	1.129.723	302.913	1.326.720	896.433	3.464.352
<b>2004</b>	81.332	895.611	400.890	1.173.947	243.793	1.451.193	726.015	3.520.751

Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos Nacionales Económicos.

Al respecto, cabe destacar nuevamente que la información proveniente de los censos económicos requiere ser complementada con datos provenientes de otras fuentes, ya sea para alcanzar a actividades que no siempre han sido relevadas por dicha herramienta, principalmente el ámbito del comercio y los servicios, ya sea para incorporar en el análisis al conjunto de trabajadores no registrados, que no son relevados por los censos económicos.

En tal sentido, en el cuadro n° 3 se presenta la información disponible referida a: intermediación financiera, construcción, sector agropecuario y transporte.

**Cuadro n° 3: Cantidad de ocupados totales en la intermediación financiera, la actividad rural, la construcción y el transporte ferroviario<sup>145</sup>**

	'70	'80	'90	'00
Intermediación financiera			141.084	141.560
Actividad rural	1.802.158	1.032.215		774.882
Construcción			207.492	210.642
Transporte ferroviario	141.228			18.245

<sup>145</sup> Las fuentes utilizadas para elaborar este cuadro y los períodos a los cuales corresponde la información son los siguientes: a) Intermediación financiera: censos económicos de 1994 y 2004; b) Actividad rural: censo agropecuario de 1988 y 2002; c) Construcción: relevamiento del ISAC de 1995 y 2004; d) Transporte ferroviario: anuario estadístico del INDEC (1979 – 1980) para el año 1974, y censo económico para el año 2004.

A diferencia del comportamiento registrado durante la ISI, en esta etapa se registra una caída de la cantidad de establecimientos y un relativo estancamiento de la cantidad de ocupados relevados por los censos económicos. En efecto, entre los años 1974 y 2004 los establecimientos se reducen en un 13%, mientras que los ocupados se incrementan en un 3%.

Sin embargo, estos comportamientos agregados esconden profundas divergencias sectoriales, principalmente a partir de la fuerte retracción experimentada por la industria manufacturera a partir de 1974, que es compensada por un movimiento de signo contrario en el sector servicios.

En efecto, mientras entre 1974 y 2004 en la industria manufacturera se eliminaron 45.000 establecimientos (una caída del 36%) y casi de 630.000 puestos de trabajo (una retracción del 41%), en el sector servicios el incremento fue de 34.000 establecimientos (un aumento del 16%) y de casi 800.000 de puestos de trabajo (un incremento del 119%).

Estos cambios tuvieron su correlato en una modificación del peso relativo de cada uno de estos sectores sobre el total, tal como se observa en los cuadros n° 4 y n° 5.

**Cuadro n° 4: Distribución sectorial del total de establecimientos**

	<b>Industria manufact.</b>	<b>Comercio</b>	<b>Servicios</b>	<b>Total</b>
<b>1974</b>	15,17	59,65	25,18	100
<b>1985</b>	12,34	62,59	25,07	100
<b>1994</b>	10,05	56,16	33,79	100
<b>2004</b>	11,20	55,22	33,58	100

### **Cuadro n° 5: Distribución sectorial del total de ocupados**

	<b>Industria manufact.</b>	<b>Comercio</b>	<b>Servicios</b>	<b>Total</b>
<b>1974</b>	44,77	35,76	19,47	100
<b>1985</b>	39,02	39,71	21,27	100
<b>1994</b>	29,09	32,61	38,30	100
<b>2004</b>	25,44	33,34	41,22	100

Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos Nacionales Económicos.

La información consignada en estos cuadros permite apreciar el crecimiento persistente del sector servicios, que hacia el año 2004 pasó a explicar más del 40% del total de ocupados, a expensas de la participación de los trabajadores de la industria manufacturera en dicho total.

En cuanto a las características de la ocupación en cada uno de estos sectores, en la industria manufacturera los niveles de asalarización siguieron manteniéndose, al igual que en la etapa anterior, por encima del 80%. Por su parte, en el comercio y los servicios se registró cierto incremento de la asalarización, que se ubicó en torno al 45% - 50%, y experimentó una fuerte suba en 2004, llegando al 71% de la ocupación sectorial (ver cuadro n° 6).

### **Cuadro n° 6: Tasas de asalarización en la industria manufacturera, y el comercio y los servicios**

	<b>Industria manufact.</b>	<b>Comercio y servicios</b>
1974	84,78	sd
1985	84,99	45,20
1994	85,11	49,39
2004	89,41	71,16

Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos Nacionales Económicos.

## **4. La estructura ocupacional en la industria manufacturera**

### **4.1 Comportamiento sectorial**

Los cambios intrasectoriales durante esta etapa también resultaron muy significativos, tanto en términos de las actividades predominantes en cada

uno de dichos agrupamientos, así como en el tamaño de los establecimientos.

En el ámbito de la industria manufacturera, los cuadros n° 7 y 8 permiten apreciar la evolución absoluta de la cantidad de establecimientos, y su participación relativa en el total.

**Cuadro n° 7: Establecimientos de la industria manufacturera por ramas de actividad (total)**

	<b>1974</b>	<b>1985</b>	<b>1994</b>	<b>2004</b>
Alimentos, bebidas y tabaco	27.462	28.498	21.480	20.781
Textiles, confecciones y cuero	18.310	12.358	10.303	8.356
Madera <sup>146</sup>	19.688	16.116	5.305	7.927
Papel, imprenta y editoriales	5.444	5.206	7.189	7.243
Químicos, petróleo, caucho y plástico	6.217	6.556	5.679	5.898
Minerales no metálicos	14.216	10.919	4.096	3.224
Metales, productos metálicos, maquinaria y equipos	32.058	28.055	29.676	21.486
Varios	2.993	1.668	6.360	6.417
<b>Total</b>	<b>126.388</b>	<b>109.376</b>	<b>90.088</b>	<b>81.332</b>

**Cuadro n° 8: Establecimientos de la industria manufacturera por ramas de actividad (%)**

	<b>1974</b>	<b>1985</b>	<b>1994</b>	<b>2004</b>
Alimentos, bebidas y tabaco	21,73	26,06	23,84	25,55
Textiles, confecciones y cuero	14,49	11,30	11,44	10,27
Madera	15,58	14,73	5,89	9,75
Papel, imprenta y editoriales	4,31	4,76	7,98	8,91
Químicos, petróleo, caucho y plástico	4,92	5,99	6,30	7,25
Minerales no metálicos	11,25	9,98	4,55	3,96
Metales, productos metálicos, maquinaria y equipos	25,36	25,65	32,94	26,42
Varios	2,37	1,53	7,06	7,89
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos Nacionales Económicos.

<sup>146</sup> La industria maderera incluye la fabricación de muebles, a excepción del año 1994, donde la información censal disponible incluye dicha rama en varios, junto a otras industrias manufactureras no clasificadas previamente.

Por su parte, los cuadros 9 y 10 dan cuenta de la evolución de la cantidad de ocupados en la industria manufacturera durante este período.

**Cuadro n° 9: Ocupados en la industria manufacturera por ramas de actividad (total)**

	<b>1974</b>	<b>1985</b>	<b>1994</b>	<b>2004</b>
Alimentos, bebidas y tabaco	320.370	360.630	275.661	264.587
Textiles, confecciones y cuero	245.722	211.368	142.976	112.180
Madera <sup>147</sup>	87.625	79.118	26.764	50.125
Papel, imprenta y editoriales	72.199	74.449	70.303	71.350
Químicos, petróleo, caucho y plástico	147.843	146.836	117.093	116.392
Minerales no metálicos	103.758	86.558	47.114	31.883
Metales, productos metálicos, maquinaria y equipos	532.428	412.773	295.591	223.481
Varios	15.312	10.073	32.407	25.613
<b>Total</b>	<b>1.525.257</b>	<b>1.381.805</b>	<b>1.007.909</b>	<b>895.611</b>

**Cuadro n° 10: Ocupados en la industria manufacturera por ramas de actividad (%)**

	<b>1974</b>	<b>1985</b>	<b>1994</b>	<b>2004</b>
Alimentos, bebidas y tabaco	21,00	26,10	27,35	29,54
Textiles, confecciones y cuero	16,11	15,30	14,19	12,53
Madera	5,74	5,73	2,66	5,60
Papel, imprenta y editoriales	4,73	5,39	6,98	7,97
Químicos, petróleo, caucho y plástico	9,69	10,63	11,62	13,00
Minerales no metálicos	6,80	6,26	4,67	3,56
Metales, productos metálicos, maquinaria y equipos	34,91	29,87	29,33	24,95
Varios	1,00	0,73	3,22	2,86
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos Nacionales Económicos.

Finalmente, el cuadro n° 11 permite apreciar la participación de cada uno de estos sectores dentro del conjunto de la producción de la industria manufacturera.

<sup>147</sup> Para la industria maderera en 1994, ver la aclaración metodológica en nota 2.

**Cuadro n° 11: Participación sectorial en el total del valor de la producción de la industria manufacturera**

	1974	1985	1994	2004
Alimentos, bebidas y tabaco	27,6	24,1	29,0	32,2
Textiles, confecciones y cuero	13,5	12,5	8,7	7,2
Madera	2,2	1,8	1,0	1,7
Papel, imprenta y editoriales	4,0	4,8	6,5	5,8
Químicos, petróleo, caucho y plástico	16,7	26,0	22,8	29,2
Minerales no metálicos	3,2	2,7	3,0	2,3
Metales, productos metálicos, maquinaria y equipos	32,4	27,8	27,6	20,6
Varios	0,4	0,3	1,5	1,0
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos Nacionales Económicos.

A partir de la información consignada en los cuadros anteriores es posible analizar las transformaciones intrasectoriales que tuvieron lugar en la industria durante el proceso de reestructuración desarrollado entre 1974 y 2004.

En efecto, durante esta etapa casi la totalidad de las actividades presenta signos de estancamiento o de declive, pero ello incluye comportamientos intrasectoriales muy divergentes.

En primer lugar, la producción de metales, productos metálicos, maquinaria y equipos dejó de ser la actividad más dinámica, y experimentó una caída muy significativa tanto en la cantidad de establecimientos (33%), como de ocupados totales (42%) y en su participación dentro del conjunto de la producción.

Por el contrario, en químicos, petróleo, caucho y plástico no se registra una variación significativa de la cantidad de establecimientos y la caída absoluta en la cantidad de ocupados es inferior al promedio, lo que implica un crecimiento de su participación relativa en el total de la industria: la cantidad de ocupados totales pasa de representar el 9,7% del total de la industria en 1974 al 13% en 2004, y la participación de este sector en el

valor de producción del conjunto de la industria pasa del 16,7% en 1974 al 29,2% en 2004.

Por su parte, la producción de alimentos, bebidas y tabaco registra una disminución tanto en la cantidad de establecimientos (24%) como en la cantidad de ocupados (17%), pero al mismo tiempo experimenta un crecimiento de su participación relativa dentro del valor total de la producción, pasando del 27,6% al 32,2%.

En cuanto a la producción textil, de indumentarias y cueros, durante esta etapa se profundizó su pérdida de peso relativo dentro del conjunto de la industria manufacturera, con una caída del 54% en la cantidad de establecimientos y de ocupados.

Finalmente, entre los años 1974 y 2004 se registra una fuerte caída de la industria maderera y de la producción de minerales no metálicos, incluso mayor que el promedio de la retracción experimentada por el conjunto de la industria manufacturera.

La existencia de un declive generalizado de la industria durante esta etapa contrasta abiertamente con el crecimiento que este sector había presentado en la etapa anterior. En tal sentido, el cuadro n° 12 compara la variación de la cantidad total de ocupados en ambos períodos.

**Cuadro n° 12: Variación de la cantidad total de ocupados (1946 – 1974 y 1974 – 2004)**

	<b>1946 – 1974</b>	<b>1974 – 2004</b>
Alimentos, bebidas y tabaco	18,93	-17,41
textiles, confecciones y cuero	-8,37	-54,35
Madera	-27,18	-42,80
Papel, imprenta y editoriales	5,35	-1,18
Químicos, petróleo, caucho y plástico	114,53	-21,27
Minerales no metálicos	39,47	-69,27
Metales, productos metálicos, maquinaria y equipos	106,21	-58,03
Varios	-64,78	67,27
<b>Total</b>	<b>30,21</b>	<b>-41,28</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos Nacionales Económicos.

El análisis realizado hasta aquí apunta a identificar la existencia de patrones de comportamiento diferenciados intrasectoriales en ambas etapas, puesto que ellos pudieron haber influido sobre las condiciones objetivas sobre las cuales se desarrolla la acción y la organización sindical.

Como puede apreciarse, la etapa de expansión general verificada entre 1946 y 1974 se explica por un fuerte crecimiento de los puestos de trabajo en la industria metalmeccánica y en la producción de productos químicos, derivados del petróleo, caucho y plástico, y que fue acompañada, aunque a un ritmo menor, por la industria alimenticia.

Por el contrario, la etapa abierta a partir de 1974 significó un desplome generalizado de la cantidad de ocupados en la industria manufacturera, que afectó particularmente a la industria metalmeccánica y a la industria textil, pero que también alcanzó a aquellas ramas que, en principio, estaban menos afectadas por la reestructuración capitalista en curso, como la industria alimenticia y la producción de químicos, derivados del petróleo, caucho y plástico.

#### **4.2 Distribución geográfica de los trabajadores de la industria manufacturera**

En cuanto a la distribución geográfica de los trabajadores, el análisis de la información disponible para el período 1974 – 2004 da cuenta de ciertas transformaciones que requieren ser explicitadas.

En primer lugar, las cuatro mayores jurisdicciones (Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba) continúan concentrando la amplia mayoría de los trabajadores. Sin embargo, la participación relativa de estos cuatro distritos sobre el total de la industria manufacturera se reduce casi diez puntos porcentuales entre 1974 y 2004, pasando del 86% del total al 76,4%, que se explica fundamentalmente por la destrucción de puestos de trabajo en la Ciudad de Buenos Aires y en la Provincia de Buenos Aires (ver cuadro n° 13).

**Cuadro n° 13: Distribución geográfica de los trabajadores industriales (total de asalariados)**

	1974	1985	1994	2004
Capital Federal	23,10	17,51	19,00	16,50
Buenos Aires	46,22	46,25	43,31	41,68
Santa Fe	9,36	9,52	9,35	10,51
Córdoba	7,36	7,27	7,49	7,70
Provincias con promoción	0,93	2,51	5,64	5,89
Resto	13,02	16,92	15,21	17,72
Total	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos Nacionales Económicos.

Si bien no se trata de un proceso de desconcentración geográfica generalizada de la producción industrial, es necesario destacar el significativo papel que cumplieron a partir de 1974 las políticas de promoción industrial implementadas en las provincias de San Juan, Catamarca, La Rioja, San Luis y Tierra del Fuego, donde la cantidad de trabajadores industriales se multiplicó por cinco, pasando de poco más de 10.000 trabajadores en 1974 a más de 50.000 en 2004.

La contracara de este proceso fue la eliminación de puestos de trabajo en la ciudad y en la provincia de Buenos Aires, donde se pasó de casi 800.000 trabajadores industriales en 1974 a poco más de 500.000 en 2004.

#### **4.3 Distribución según el tamaño de los establecimientos**

El proceso de reestructuración de la producción en la industria manufacturera iniciado a mediados de la década de los '70 también implicó una reducción significativa del tamaño promedio de los establecimientos.

A diferencia del crecimiento de la gran industria entre las décadas del '40 y el '70, a partir de entonces la presencia de grandes concentraciones de trabajadores en un mismo establecimiento experimentó un persistente declive, aún mayor que el del conjunto del sector.

Esta conclusión puede observarse aún a pesar de las dificultades metodológicas provenientes de los cambios en las escalas de ocupación con que se presenta la información en los distintos censos. En efecto, a partir de 1985 los cortes se realizan con agregados mucho más importantes, y ello es particularmente relevante en el caso de los grandes establecimientos, que virtualmente desaparecen en las presentaciones de la información censal, subsumiéndose en los establecimientos medianos<sup>148</sup>.

En los cuadros n° 14 y 15 se presenta la cantidad de establecimientos y asalariados según la escala ocupacional, a partir de 1974.

---

<sup>148</sup> Aquí puede encontrarse otro indicio, aunque indirecto, de la reducción paulatina del tamaño de los establecimientos industriales. En efecto, el censo de 1974 presentó la información incluyendo los siguientes cortes: de 301 a 500 ocupados, de 501 a 1000, de 1001 a 3000 y más de 3000; en el censo de 1985 estos estratos ocupacionales se presentaron de acuerdo a la siguiente escala: de 201 a 500 ocupados y más de 500; en el censo de 1994, la escala utilizada fue de 251 a 400 ocupados y más de 400; y finalmente, en el censo de 2004, la información se reduce a consignar los establecimientos de más de 300 ocupados.

**Cuadro n° 14: Establecimientos en la industria manufacturera según la cantidad de trabajadores ocupados**

Tamaño	1974		1985		1994			2004		
	Total	%	Total	%	Tamaño	Total	%	Tamaño	Total	%
Hasta 10	108.237	85,64	89.604	81,92	Hasta 10	75.295	83,58	Hasta 10	66.649	81,9
De 11 a 50	13.931	11,02	15.647	14,31	De 11 a 50	11.613	12,89	De 11 a 50	11.423	14
De 51 a 100	2.045	1,62	2.121	1,94	De 51 a 150	2.271	2,52	De 51 a 100	1.666	2
De 101 a 500	1.858	1,47	1.777	1,62	De 151 a 400	697	0,77	De 101 a 300	1.234	1,5
Más de 500	317	0,25	227	0,21	Más de 400	212	0,24	Más de 300	360	0,4
TOTAL	126.388	100	109.376	100	Total	90.088	100	Total	81.332	100

**Cuadro n° 15: Trabajadores asalariados en la industria manufacturera según el tamaño del establecimiento**

Tamaño	1974		1985		1994			2004		
	Asalar.	%	Asalar.	%	Tamaño	Asalar.	%	Tamaño	Asalar.	%
Hasta 10	138.511	10,71	143.548	12,21	Hasta 10	105.587	12,31	Hasta 10	126.076	14,7
De 11 a 50	265.994	20,57	291.564	24,80	De 11 a 50	224.299	26,15	De 11 a 50	224.622	26,1
De 51 a 100	138.631	10,72	143.821	12,23	De 51 a 150	184.982	21,56	De 51 a 100	112.400	13,1
De 101 a 500	370.056	28,62	352.230	29,96	De 151 a 400	166.512	19,41	De 101 a 300	194.854	22,7
Más de 500	379.978	29,38	244.438	20,79	Más de 400	176.498	20,57	Más de 300	202.285	23,5
TOTAL	1.293.170	100	1.175.601	100	Total	857.878		Total	860.237	100

Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos Nacionales Económicos.

En términos agregados, la reducción de la cantidad de asalariados en la industria manufacturera se explica por la caída de los puestos de trabajo en las grandes empresas, que se reducen muy por encima del promedio. En el caso de los trabajadores de establecimientos de más de 300 ocupados, la caída entre 1974 y 2004 es del 58,9%, frente a un 33,5% del conjunto de la industria, y a un 13,8% en el caso de los trabajadores de establecimientos de menos de 100 ocupados. En este sentido, la pérdida de puestos de trabajo en establecimientos de más de 300 ocupados explica el 66,8% de la caída total en la industria manufacturera.

Como consecuencia de este proceso, se produjeron cambios en la participación relativa de los trabajadores en los distintos estratos ocupacionales.

En efecto, los asalariados en establecimientos de más de 500 ocupados pasaron de representar el 29,4% del total en 1974 al 20,8% en 1985, y al 20,6% en 1994 (aunque aquí se incluyen los establecimientos de más de 400 ocupados, por lo que la caída es aún mayor).

El fenómeno inverso se verifica en los asalariados que se desempeñan en pequeños establecimientos, de hasta 50 ocupados. Su participación en el total de los trabajadores de la industria manufacturera crece década tras década, y pasa del 31,3% en 1974 al 41,3% en 2004.

## **5. La estructura ocupacional en el comercio y los servicios**

La información censal disponible correspondiente al comercio y los servicios no permite realizar análisis tan exhaustivos como los referidos a la evolución de la industria manufacturera. Aún así, en el período 1974 – 2004 existen mayores datos que los relevados en la etapa anterior, por lo que resulta posible realizar una caracterización un tanto más detallada de la evolución de la estructura ocupacional.

### **5.1 Comportamiento sectorial**

La primera observación, en términos generales, da cuenta de que entre los años 1974 y 2004 el comercio y los servicios experimentaron un comportamiento significativamente distinto al de la industria manufacturera. Los cuadros n° 16 y 17 permiten apreciar la cantidad de establecimientos y ocupados totales.

**Cuadro n° 16: Cantidad de establecimientos en el comercio y los servicios**

	<b>1974</b>	<b>1985</b>	<b>1994</b>	<b>2004</b>
Comercio mayorista	45.847	54.452	34.305	33.312
Comercio minorista	451.249	500.342	399.335	307.284
Reparación de vehículos automotores, motocicletas y enseres domésticos <sup>149</sup>	sd	sd	69.792	60.294
Servicios	209.878	222.167	302.913	243.793
Total	706.974	776.961	806.345	644.683

**Cuadro n° 17: Cantidad de ocupados en el comercio y los servicios**

	<b>1974</b>	<b>1985</b>	<b>1994</b>	<b>2004</b>
Comercio mayorista	276.171	351.090	201.730	235.397
Comercio minorista	941.966	1.055.071	757.204	752.159
Reparación de vehículos automotores, motocicletas y enseres domésticos	sd	sd	170.789	186.413
Servicios	663.134	753.118	1.326.720	1.451.193
Total	1.881.271	2.159.279	2.456.443	2.625.162

Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos Nacionales Económicos.

La información consignada en estos cuadros permite observar un crecimiento del total de ocupados a la par de una reducción de la cantidad de establecimientos, lo que estaría importando un crecimiento de su tamaño promedio.

Este incremento se explica principalmente por el comportamiento de la ocupación en los servicios, que experimenta un fuerte salto en las últimas dos décadas. La desagregación de este sector se enfrenta a la dificultad de los cambios metodológicos efectuados en la presentación de la información censal. Sin embargo, ello no impide identificar las principales ramas que explican este crecimiento. Al respecto, en el cuadro n° 18 puede apreciarse que en los dos últimos censos la mayor parte de los ocupados en los

<sup>149</sup> Hasta el año 1994 se cuenta con la desagregación entre comercio al por mayor y comercio al por menor, mientras que en los censos de 1994 y 2004 se presenta en forma separada el comercio al por mayor y al por menor, y la reparación de vehículos, motocicletas y enseres domésticos.

servicios se desempeñó en servicios inmobiliarios y empresariales y en enseñanza, que en conjunto representan casi la mitad de los ocupados en el conjunto de los servicios.

**Cuadro n° 18: Actividades con mayor ocupación dentro del sector servicios**

	1994		2004	
	Locales	Ocupados	Locales	Ocupados
Servicios inmobiliarios y empresariales	93.341	274.974	62.501	346.034
Enseñanza	11.088	233.751	11.897	310.257
Subtotal	104.429	508.725	74.398	656.291
Participación en el total de servicios	34,47%	38,34%	30,52%	45,22%

Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos Nacionales Económicos.

La participación de estas dos actividades en el conjunto de los servicios contribuye a explicar, por un lado, la creciente asalarización de los ocupados en este sector, puesto que en ambos casos la tasa de asalarización, en el año 2004 superaba el 80%.

A su vez, el incremento de los servicios inmobiliarios y empresariales estaría dando cuenta, al menos parcialmente, del aumento de la tercerización de porciones del proceso productivo por parte de otras empresas registrado en la última década. En efecto, en el año 2004 al desagregar este sector a cinco dígitos del CIIU las primeras cuatro ramas explican un total de 224.726 ocupados, tratándose en todos los casos de actividades ligadas a los procesos de tercerización<sup>150</sup>.

<sup>150</sup> La cuatro ramas son: Servicios jurídicos y de contabilidad, teneduría de libros y auditoría; asesoramiento en materia de impuestos; estudios de mercados y realización de encuestas de opinión pública; asesoramiento empresarial y en materia de gestión (78.388 ocupados); Obtención y dotación de personal (58.192 ocupados); Servicios de investigación y seguridad (55.447 ocupados); y Servicios de limpieza de edificios (32.699 ocupados).

## 5.2 Distribución geográfica

La distribución geográfica de los ocupados en el comercio y los servicios tampoco presenta significativas modificaciones a lo largo del período, a excepción de una leve tendencia a la desconcentración, por cuanto los principales distritos pierden posiciones a lo largo del período, que son la contracara de un leve aumento en la participación relativa de las provincias de menor tamaño (ver cuadro n° 19).

**Cuadro n° 19: Distribución geográfica de los ocupados en el comercio y los servicios**

	1974	1985	1994	2004
Capital Federal	27,28	sd	25,80	24,75
Buenos Aires	29,79	sd	31,06	29,97
Santa Fe	10,18	sd	9,08	8,55
Córdoba	9,19	sd	9,06	8,63
Resto	23,56	sd	25,00	28,11

Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos Nacionales Económicos.

## 5.3 Distribución según el tamaño de los establecimientos

La información censal disponible permite realizar una primera aproximación a la trayectoria de la distribución de establecimientos y ocupados de acuerdo al tamaño de aquellos.

En efecto, este desagregado solo se encuentra presente en los censos correspondientes a los años 1994 y 2004, por lo que no resulta posible construir una serie de largo plazo.

Sin embargo, dicha información permite complementar los cambios reseñados anteriormente, que dan cuenta de un persistente crecimiento de la ocupación en el comercio y los servicios (marcadamente distinto al comportamiento de la ocupación en la industria manufacturera).

En los cuadros n° 20 y 21 se pueden observar la cantidad de establecimientos y ocupados según el tamaño del local, para los años donde esta información se encuentra disponible.

**Cuadro n° 20: Establecimientos del comercio y los servicios según la cantidad de ocupados**

	1994		2004	
	Total	%	Total	%
Hasta 10 ocupados	777.496	96,42	614.041	95,25
11 a 50	24.596	3,05	24.905	3,86
51 a 100	2.472	0,31	3.353	0,52
Más de 100 ocupados	1.781	0,22	2.384	0,37
Total	806.345	100	644.683	100

**Cuadro n° 21: Trabajadores del comercio y los servicios según el tamaño del establecimiento**

	1994		2004 <sup>151</sup>	
	Ocupados	%	Ocupados	%
Hasta 10 ocupados	1.389.004	56,55	1.237.276	46,72
11 a 50	483.434	19,68	514.937	19,45
51 a 100	174.580	7,11	234.050	8,84
Más de 100 ocupados	409.425	16,67	661.903	24,99
Total	2.456.443	100	2.648.166	100

Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos Nacionales Económicos.

La información disponible sólo permite realizar una aproximación a la trayectoria en el tiempo del tamaño de los establecimientos y de la distribución de los ocupados. En este sentido, también aquí el comportamiento de la ocupación en el comercio y los servicios parece responder a un patrón distinto al de la ocupación en la industria, ya que en este caso es posible sugerir la existencia de una creciente concentración de ocupados en establecimientos de mayor tamaño, principalmente impulsada por el incremento del sector servicios.

<sup>151</sup> En el año 2004 se incluyen las unidades auxiliares, que representan poco más del 1% del total de unidades censales.

A su vez, esta presencia de una mayor ocupación en los establecimientos de mayor tamaño resulta consistente con el aumento de la tasa de asalarización en el sector.

#### **5.4 Las privatizaciones y su impacto sobre el mercado de trabajo**

Finalmente, cabe hacer referencia al impacto que el programa de privatización de empresas de servicios públicos iniciado por el gobierno de Menem en 1989 proyectó sobre el mercado de trabajo, y sobre la actividad de organizaciones sindicales que se encontraban presentes en el sector.

A lo largo del siglo XX el Estado argentino conformó un conjunto de empresas estatales en torno a la provisión de servicios públicos y el transporte y las telecomunicaciones, que en su gran mayoría operaban en condiciones monopólicas, concentraban a una gran cantidad de trabajadores cada una de ellas, y en cuyo ámbito se habían desarrollado algunas experiencias sindicales de gran importancia en la historia del movimiento obrero.

El programa de privatizaciones llevado adelante en los primeros años de la década del '90 implicó no sólo transferir al capital una gran parte de la riqueza social acumulada bajo la forma de empresas públicas, sino que también tuvo consecuencias de gran magnitud sobre el funcionamiento del mercado de trabajo.

En el cuadro n° 22 puede apreciarse la destrucción absoluta de puestos de trabajo en las principales empresas de servicios públicos entre 1989 y 1995.

**Cuadro n° 22: Empresas de servicios públicos seleccionadas. Volumen de empleo total desagregado por sector de actividad, 1989 – 1995 (en miles)**

Sector	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Variación
Telefonía	45,5	44,0	40,2	37,0	34,6	31,5	30,3	- 33,4%
Correos	37,8	36,7	32,2	25,2	25,2	20,9	19,0	- 49,7%
Transp. Aéreo	10,8	10,9	9,6	8,3	6,2	6,4	5,7	- 47,2%
Agua y cloacas	9,4	8,4	8,4	8,1	6,4	5,1	4,1	- 56,4%
Energía eléctrica	22,8	22,4	20,8	18,8	11,0	9,7	8,8	- 61,4%
Transp. Ferroviario	94,2	90,0	85,9	67,5	22,5	19,9	16,2	- 82,8%
Gas	10,2	10,3	10,5	10,1	5,6	5,5	5,4	- 47,1%
Total	230,6	222,8	207,6	175,1	111,5	99,0	89,6	- 61,1%

Fuente: Duarte (2002)

Como puede apreciarse, la reducción de puestos de trabajo se concentró entre los años 1991 y 1993. Sin embargo, este proceso se había iniciado años atrás, y continuaría al menos hasta el año 1998, cuando el total de trabajadores en las empresas de servicios públicos privatizadas alcanzaba a 75.770.

Como veremos posteriormente, el programa de privatizaciones llevado adelante por el gobierno de Menem también constituyó un indicador de los cambios en las relaciones de fuerzas respecto de la situación existente a fines de los años '80, cuando el gobierno radical no pudo llevar adelante iniciativas que, si bien apuntaban en la misma dirección, tenían objetivos mucho más modestos. En tal sentido, los efectos disciplinadores de la hiperinflación de 1989 y 1990, y la derrota que experimentaron los trabajadores en los conflictos que intentaron frenar las privatizaciones, en particular en la actividad telefónica y en el transporte ferroviario, sentaron las bases para la profundización de la reestructuración capitalista durante los años '90 (Bonnet, 2007).

## **6. La desarticulación del mercado formal de trabajo y los cambios en la organización sindical de los trabajadores**

Las transformaciones descritas en este capítulo, que importaron la desarticulación del mercado formal de trabajo, la retracción de la cantidad de trabajadores en la industria manufacturera y el creciente peso del sector servicios en la ocupación total, y finalmente la conformación de un amplio ejército de reserva impusieron, como tendencia, severos límites a la capacidad de recurrir a los mecanismos clásicos de acción y organización sindical.

Como hemos señalado anteriormente, entre las décadas de los años '40 y los años '70 el sector más dinámico de la estructura sindical había estado conformado por las organizaciones que agrupaban a trabajadores del sector industrial. Por el contrario, en esta etapa se asistirá a un crecimiento del peso relativo de los sindicatos del sector servicios, en particular aquellos ligados al sector público y al transporte, y al surgimiento de organizaciones de trabajadores que no necesariamente recurrían a métodos de acción sindicales.

Un primer indicador de estas transformaciones puede encontrarse en los niveles de afiliación sindical. En este sentido, la información disponible sobre esta dimensión requiere considerar ciertas prevenciones, por cuanto dichos datos siempre dependen de las declaraciones efectuadas por las propias organizaciones sindicales. Dicho esto, la información proporcionada por Abos (1986) permite al menos tener una primera aproximación a las transformaciones estructurales experimentadas en los inicios del proceso abierto a partir del golpe de estado de 1976.

En efecto, Abos considera la evolución de la cantidad de afiliados sindicales entre 1973 y 1984 en 42 de las mayores organizaciones sindicales, tanto en la industria como en los servicios. Sobre el total de dicha muestra, en el sector industrial se registra una disminución del 22,5% de la cantidad de afiliados, que es compensada parcialmente por un incremento del 17,3% en el sector servicios.

Sin embargo, el dato más significativo proviene del análisis de la evolución de la afiliación sindical en algunos sectores que fueron los más afectados por la reestructuración productiva impulsada por la dictadura militar. En tal sentido, el SMATA, que representa a los trabajadores de la industria automotriz, perdió entre 1973 y 1984 más del 55% de sus afiliados, pasando de poco más de 120.000 a aproximadamente 54.000 una década más tarde. En sentido similar, los sindicatos presentes en la industria textil (AOT y FONIVA) experimentaron una reducción de casi el 40% en el total de afiliados. Por el contrario, entre los aumentos más significativos en la cantidad de afiliados se destacan la Asociación Bancaria y los trabajadores del seguro, que crecieron más de un 80% en el mismo período, pasando a tener aproximadamente 155.000 y 25.000 afiliados respectivamente.

Poco tiempo después, en el Congreso Normalizador de la CGT de noviembre de 1986, las diez organizaciones con mayor cantidad de afiliados, en orden decreciente, correspondían a los trabajadores de las siguientes actividades: comercio, industria metalúrgica, municipales, docentes, construcción, sanidad, bancarios, alimentación, ferroviarios y empleados de la administración pública, que en conjunto representaban al 50% del total de trabajadores sindicalizados (Calveiro, 1988).

La profundización de este proceso volvió a poner en el centro de la escena la importancia que iban adquiriendo, en términos relativos, las organizaciones sindicales ligadas a los trabajadores del sector servicios. En tal sentido, las organizaciones conformadas durante los años '90 al margen de la CGT tuvieron una presencia fundamental de los trabajadores del sector público (en el caso de la Central de Trabajadores de la Argentina) y del transporte automotor (en el caso del Movimiento de Trabajadores Argentinos), e incluso dentro de la propia CGT organizaciones sindicales que no habían tenido un peso definitorio en las décadas previas

experimentaron un fuerte crecimiento en términos relativos<sup>152</sup>. Sobre este aspecto volveremos en el próximo capítulo.

Finalmente, cabe destacar que la existencia de peores condiciones objetivas para la acción y organización sindical se potenciaba a partir del crecimiento del sector informal, que como hemos señalado, se plasmaba en un incremento muy importante de la cantidad de trabajadores no registrados y de trabajadores cuentapropistas. Al respecto, Levitsky (2004) señala que “la expansión del sector informal (...) tiende a debilitar a las organizaciones clasistas y a desdibujar las identidades de clase”, y señala que los trabajadores de este sector tienen menos posibilidades de organizarse sindicalmente y de definir sus intereses en términos de clase.

En este sentido, como veremos posteriormente, un dato significativo de los años '90 fue el surgimiento de organizaciones de trabajadores desocupados, que complejizaría aún más las posibilidades de resistencia de los trabajadores exclusivamente a través de las organizaciones sindicales.

---

<sup>152</sup> Durante la década de los '90 tendrán un lugar relevante en los ámbitos de conducción de la CGT representantes de sindicatos como el de gastronómicos (UTHGRA), comercio (FAECYS), Luz y Fuerza (FATLYF) y la construcción (UOCRA). Por el contrario, actividades que en las décadas anteriores habían ocupado un lugar central, como por ejemplo la industria textil (AOT y FONIVA) y la industria automotriz (SMATA) fueron perdiendo peso en términos relativos. Incluso la Unión Obrera Metalúrgica parecería haber experimentado cierto retroceso dentro de su influencia sobre el conjunto del movimiento obrero.



## **Capítulo 6: Institucionalización sindical y relación de fuerzas políticas: la estructura sindical en cuestión (1976 – 2001)**

### **1. Introducción**

La magnitud de la violencia ejercida contra los trabajadores y los sindicatos a partir de 1976 podía hacer previsible una rápida eliminación de los pilares que habían sustentado la estructura sindical durante las décadas previas, en particular el reconocimiento estatal del monopolio de representación a organizaciones por rama de actividad de ámbito nacional, la vigencia de un sistema centralizado de negociación colectiva y la administración de las obras sociales sindicales. Y de no haber sido ello posible durante el gobierno militar, esta tarea podría haber sido concluida durante los siguientes gobiernos democráticos, a la luz de la existencia de crecientes dificultades para la acción y la organización sindical en el período 1976 – 2001.

Como veremos a lo largo de este capítulo y el siguiente, este proceso distó de ser lineal, y la reversión de aquellas conquistas institucionales que habían sido cristalizadas durante las décadas previas estuvo fuertemente mediada por las características de las relaciones entre el Estado y las organizaciones sindicales que, a su vez, dependía en gran medida del estado de la relación de fuerzas políticas.

Por cierto que existieron numerosos intentos desde el Estado para avanzar sobre dichas conquistas, muchos de los cuales se plasmaron desde los inicios de la dictadura militar de 1976. Sin embargo, este avance no llegó a imponerse como cristalización de un nuevo marco institucional de funcionamiento para las organizaciones sindicales, y el sistema de representación sindical se mantendría, sin modificaciones sustanciales, hasta el fin del período abordado en este trabajo.

Más aún, a finales de la década de los '80, en un contexto de relativa fortaleza política de las organizaciones sindicales, aquellas conquistas históricas fueron nuevamente reconocidas por la legislación estatal.

Aún así, esta constatación no impide señalar la existencia de transformaciones en las características de la organización sindical durante esta etapa, principalmente a partir de identificar la existencia de cambios en la dinámica de los conflictos inter e intrasindicales. Por un lado, por el debilitamiento y virtual desaparición de los sectores que postulaban la superación de las relaciones sociales de producción capitalistas; por el otro, por el crecimiento relativo de las posiciones de las direcciones centrales y una retracción de la capacidad de acción de los niveles descentralizados de la estructura sindical, en particular de los delegados y las comisiones internas.

Al igual que en la etapa anterior, la referencia exclusiva a los cambios en la estructura económica resulta insuficiente para dar cuenta las características que asumió este proceso, y es necesario identificar la existencia de mediaciones políticas que condicionaron el tipo de política sindical implementada durante los tres períodos políticos de la etapa, desde la dictadura militar hasta el retorno del peronismo al gobierno, en el marco de cambios muy significativos en la relación de fuerzas políticas.

En este contexto, la trayectoria de la relación entre el Estado y los sindicatos durante esta etapa reconoce un período de represión inicial, llevado adelante por la dictadura militar entre los años 1976 y 1979, seguido por un intento de normalizar la vida institucional de los sindicatos a comienzos de los años '80.

A lo largo del gobierno radical los debates sobre el reconocimiento estatal de las conquistas institucionales de los sindicatos, ya sea en términos de estructura organizativa, negociación colectiva y administración del sistema obras sociales, ocuparán un lugar central, y las organizaciones sindicales, aún en un contexto de debilitamiento tendencial en el largo plazo, todavía

estarían en condiciones no sólo de vetar cualquier tipo de reestructuración impulsada por el Estado, sino de saldar favorablemente este debate en el período de declive final de dicho gobierno.

A los fines de dar cuenta de las características de este proceso, en este capítulo abordaremos las tensiones de la relación Estado – sindicatos, a partir del reconocimiento estatal de un sistema de sindicato único por rama de actividad y los cambios y continuidades en las características de la estructura sindical, y en el siguiente sistematizaremos los principales aspectos que asumieron en la etapa la estructura y contenidos de la negociación colectiva.

## **2. El gobierno militar frente a las organizaciones sindicales**

La “Reorganización Nacional” impulsada por la dictadura militar incluyó un debate en torno al lugar que debían ocupar las organizaciones sindicales en el “nuevo” orden social.

Sin embargo, la reconfiguración estructural de las organizaciones sindicales, y dentro de ella el reconocimiento del monopolio de la representación sindical, no fueron abordados durante los primeros años del gobierno militar. Por el contrario, entre los años 1976 y 1979 la estrategia de la dictadura se dirigió a debilitar la capacidad de acción colectiva de los trabajadores y las organizaciones sindicales fundamentalmente a través de la represión física, sin modificar sustancialmente las bases institucionales de su funcionamiento, tarea que sólo sería abordada a partir de 1979.

Analizar la política sindical de la dictadura militar requiere, por ende, distinguir dos períodos claramente diferenciados.

El primero de ellos se extiende desde el golpe de estado del 24 de marzo de 1976 hasta la sanción de la ley 22.105, en el mes de noviembre de 1979. Durante estos años se establecieron las bases para el inicio de un proceso de

reestructuración capitalista, que incluyeron una mayor apertura económica, que afectó particularmente al sector industrial.

Estas transformaciones fueron contemporáneas a una brutal transferencia de ingresos del trabajo al capital, que en el sector industrial significó una reducción del salario medio real del 32,7% sólo en el año 1976 (Schorr, 2005). En tal sentido, ello fue posible a partir del incremento de la magnitud represiva proveniente del Estado, y que incluyó la suspensión de toda actividad sindical, la intervención de las organizaciones sindicales de mayor tamaño por autoridades militares, y la desaparición física de numerosos dirigentes sindicales y el exilio forzado, interno o externo, de otros.

Paralelamente, las transformaciones económicas irían socavando la disposición de fuerzas objetivas sobre las cuales se habían desarrollado los procesos de organización y acción sindical en las décadas previas. Hacia 1983 la cantidad de obreros ocupados en el sector industria se había reducido en un 36,7% con respecto a 1975 (Schorr, 2005).

Establecidas las bases que sostendrían en las décadas siguientes el proceso de reestructuración capitalista, y en el marco de un incremento en la intensidad de la resistencia de los trabajadores, a fines de 1979 el gobierno militar se dispuso a iniciar el camino de normalización del funcionamiento de las organizaciones sindicales. A partir de entonces, y hasta la recuperación democrática a fines de 1983, se desarrolló un segundo período, caracterizado por el intento de la dictadura de integrar estructuralmente a las organizaciones sindicales al nuevo esquema jurídico y económico. Como veremos a continuación, este intento no cuestionó abiertamente la existencia del monopolio de la representación sindical, pero sí apuntó a modificar la dinámica de las tensiones y relaciones existentes entre los distintos niveles de las organizaciones sindicales. Para ello, tendió a fortalecer, en términos relativos, a las direcciones centrales sectoriales, debilitando al mismo tiempo a las instancias supra sectoriales (CGT y 62 Organizaciones) y a los órganos de representación en los lugares de trabajo (delegados y comisiones internas).

## **2.1 La política sindical en los primeros años de la dictadura militar (1976 – 1979)**

Las primeras disposiciones del gobierno militar en materia de organización sindical fueron dictadas el mismo 24 de marzo de 1976, y se dirigieron a suspender y prohibir la actividad de los sindicatos. Al respecto, el Acta para el Proceso de Reorganización Nacional, en su punto 8º, resolvió “suspender las actividades gremiales de trabajadores, empresarios y de profesionales”.

El avance estatal contra las organizaciones sindicales incluyó un conjunto de medidas que tendían a limitar la respuesta de los trabajadores frente a las transformaciones institucionales impulsadas por el gobierno militar. Esta nueva “legalidad”, promovida por el gobierno de facto, era la consecuencia formal de la decisión de poner al conjunto de los aparatos del Estado al servicio de la represión del conjunto de los trabajadores en general, y de la acción de las organizaciones sindicales en particular.

La contracara de la política de exterminio impulsada por el gobierno militar fue el dictado de una profusa legislación antisindical, que se extendió desde el plano organizativo institucional, interviniendo sindicatos y suspendiendo toda actividad gremial que fuera más allá de la administración interna y de las obras sociales, hasta el plano de la acción colectiva en general, prohibiendo el ejercicio de medidas de acción directa y estableciendo penas de prisión para aquellos trabajadores que se plegaran a ellas.

En el cuadro n° 1 se pueden observar las principales medidas instrumentadas por el gobierno militar en el transcurso de poco menos de un año. Dicha enumeración permite apreciar la magnitud de los cambios que se estaban produciendo en el plano político de las relaciones entre el Estado y los sindicatos, y que iban a la par de la remoción de los factores objetivos y subjetivos que habían explicado una mayor fortaleza relativa de las organizaciones sindicales durante las décadas previas: por un lado, el predominio económico de la industria, con un crecimiento de la cantidad de ocupados y del tamaño promedio de los establecimientos, en un contexto de

virtual pleno empleo; por el otro, una extensión del activismo sindical que combinaba el monopolio de representación en organizaciones nacionales por rama de actividad, con una presencia generalizada a nivel de los establecimientos.

**Cuadro n° 1: medidas legislativas restrictivas de la actividad sindical dictadas entre 1976 y 1977**

<b>Medida</b>	<b>Norma</b>
Suspensión de la actividad gremial, a excepción de la administración interna de las organizaciones y de las obras sociales <sup>153</sup>	decreto 9/76
Prohibición de la actividad de las 62 Organizaciones	decreto 10/76
Intervención y bloqueo de fondos, cuentas y bienes patrimoniales de la CGT	ley 21.270
Suspensión del derecho de huelga y de la realización de medidas de fuerza	ley 21.261
Tipificación de la huelga como delito, estableciendo, entre otras medidas, penas de prisión de 3 a 10 años para quienes las instigaran públicamente, y de 1 a 6 años para los trabajadores que participaran en ellas	leyes 21.400 y 21.459
Derogación del fuero sindical especial que impedía la persecución penal de los dirigentes de las asociaciones sindicales	ley 21.263
Suspensión de la prohibición al Estado de intervenir en la dirección y administración de las organizaciones profesionales	ley 21.270
Suspensión de la vigencia de las cláusulas establecidas en convenios colectivos de trabajo o en otras normas por las que se habían instituido organismos o comisiones, con participación o integración de representantes de trabajadores o empresarios, con facultades para disponer o reajustar salarios o remuneraciones	ley 21.307
Eliminación de la extensión de los aportes sindicales a los trabajadores no afiliados, y obligación de reempadronar a la totalidad de los trabajadores afiliados <sup>154</sup>	decreto 385/77

El análisis de las medidas impulsadas por la dictadura militar durante el primer año de gobierno permite afirmar que el monopolio de representación sindical a través de organizaciones por rama de actividad de ámbito nacional

<sup>153</sup> Esta suspensión se mantuvo formalmente hasta el 8 de agosto de 1983.

<sup>154</sup> Este reempadronamiento se realizó entre el 17 de febrero y el 10 de abril de 1977 y, a pesar del clima adverso a toda acción sindical, los trabajadores ratificaron masivamente su afiliación a las organizaciones sindicales (Corte, 1994; Pozzi, 2008). Al respecto, Fernández (1985) afirma que el porcentaje de desafiliación en dicha compulsa fue inferior al 10%.

no fue puesto en cuestión por el Estado, aún en el marco de una estrategia tendiente a debilitar la capacidad de acción colectiva de los trabajadores. En efecto, a pesar de constituir un conjunto de normas abiertamente contrarias a la acción sindical, ninguna de ellas cuestionó la existencia de dicho monopolio, ni apuntó a desmembrar a las organizaciones sindicales.

Por el contrario, entre las principales preocupaciones y prioridades del gobierno en materia sindical se encontraba la de “asegurar la continuidad de la vida institucional de las aludidas entidades gremiales, posibilitando el cumplimiento de los actos referidos a su administración interna y a los de sus obras sociales”<sup>155</sup>.

Para ello, el gobierno suspendió la realización de elecciones, asambleas o congresos sindicales, e implementó una política selectiva en cuanto a la conducción de las organizaciones sindicales.

Por un lado, avanzó sobre aquellas organizaciones que, por su tamaño o inserción en sectores claves de la actividad económica, resultaban estratégicas para la acción sindical global. Estas organizaciones, en su gran mayoría, fueron intervenidas por las autoridades militares y sus dirigentes detenidos a disposición del Poder Ejecutivo Nacional<sup>156</sup>.

Este avance del gobierno militar estuvo limitado a un conjunto minoritario de organizaciones, mientras que las restantes permanecieron sin modificaciones trascendentales en cuanto a su estructura interna aunque, como se expresó anteriormente, con una limitación total en cuanto a sus posibilidades de acción sindical.

Al respecto, Gallitelli y Thompson (1990) señalan que “un buen número de federaciones y la mayoría de los sindicatos de primer grado no fueron

---

<sup>155</sup> Ver mensaje de elevación del proyecto de ley n° 21.356 al Poder Ejecutivo de la Nación, elaborado por Horacio T. Liendo, en julio de 1976.

<sup>156</sup> En el cuadro n° 8 del anexo se encuentra un listado de 66 organizaciones sindicales intervenidas por el gobierno militar entre 1976 y 1981. Según Fernández (1985), las intervenciones dispuestas en los primeros meses de la dictadura militar abarcaron a alrededor de 40 sindicatos, representativos de cerca del 50% de la clase trabajadora.

intervenidos”, ya que la Junta Militar necesitaba “preservar ciertos niveles de la estructura sindical –sobre todo intermedios- y a una franja del viejo sindicalismo, como ‘interlocutores válidos’ y como elementos de negociación ante las reacciones fabriles espontáneas”.

En efecto, si bien se trata de uno de los períodos históricos en el que se producen la mayor cantidad de intervenciones del Estado a las organizaciones sindicales, este proceso afectó a poco menos del 15% de aquellas que poseían personería gremial (175 sobre un total de 1.172). Es decir, que más del 85% de las organizaciones sindicales no fueron intervenidas por las autoridades militares.

En este último caso, el gobierno militar dispuso la prórroga de los mandatos de las comisiones directivas de dichos sindicatos, decidiendo, caso por caso, qué direcciones sindicales constituirían sus “interlocutores válidos”<sup>157</sup>.

Este “régimen de transición” permitió mantener cierta continuidad institucional en las organizaciones sindicales mientras que, por otras vías abiertamente represivas, el gobierno militar promovía las mayores transformaciones en la estructura interna de las organizaciones sindicales desde mediados de la década del ’40.

Sin embargo, es necesario destacar que si bien la dictadura militar no avanzó en esta primera etapa contra el sistema de sindicato único por rama de actividad, sí lo hizo en el plano de aquellos ámbitos organizativos que posibilitaban una agregación de intereses políticos y económicos de los trabajadores, más allá de los límites impuestos por las reivindicaciones sectoriales.

---

<sup>157</sup> En el cuadro nº 9 del anexo se encuentra un listado de 18 organizaciones sindicales cuyas comisiones directivas continuaron en funciones por disposición del Ministerio de Trabajo, quien prorrogó los mandatos respectivos, entre las cuales se encuentran algunas organizaciones de segundo grado, con ámbito de actuación a nivel nacional. Hacia 1984 subsistían 612 organizaciones sindicales cuyos mandatos habían sido prorrogados por el gobierno militar (Palomino, 1986).

En este sentido, tanto la intervención de la Confederación General del Trabajo como la prohibición de las actividades de las 62 Organizaciones deben entenderse como parte del intento del gobierno militar de debilitar al conjunto del movimiento sindical, impidiendo su actuación colectiva, tanto en términos de sus reivindicaciones políticas como económico – corporativas.

La magnitud de este tipo de intervención requería, por cierto, una modificación drástica de las relaciones de fuerza existentes durante la primera mitad de los años '70, ya que la clase trabajadora todavía contaba con un fuerte poder de veto ante los intentos de reestructuración capitalista, tal como había quedado demostrado durante la resistencia al Rodrigazo a mediados de 1975.

En este sentido, las características de la represión física iniciada en la primera mitad de los años '70, a través de la Alianza Anticomunista Argentina, y llevada a magnitudes desconocidas hasta entonces en la historia de nuestro país a partir de 1976, pueden haber proyectado los efectos que Gramsci (1999) le asigna a la derrota en la relación de fuerzas militares.

Al analizar este momento de las relaciones de fuerzas Gramsci tenía en mente aquellos procesos revolucionarios que quedaron trancos en Europa luego de la finalización de la primera guerra mundial, y que impidieron el ascenso al poder de los partidos de clase. En este sentido, el supuesto para el cual desarrolla el concepto de “relación de fuerzas militares” dista de poder aplicarse automáticamente a las características que asumía la lucha de clases en Argentina a mediados de los años '70.

Sin embargo, los efectos de aquella derrota, cuyas consecuencias prácticas se vieron plasmadas en el avance represivo en la segunda mitad de la década

del '70, resultan muy similares a aquellos que Gramsci había descrito para las derrotas militares de la clase trabajadora a comienzos del siglo XX<sup>158</sup>.

Como veremos posteriormente, aquí se encuentran los orígenes del paulatino retroceso que las organizaciones sindicales experimentaron, a lo largo de 25 años, en su capacidad de representar, en forma general, los intereses económicos y políticos de los trabajadores.

## **2.2 Transformaciones internas y reinstitucionalización: nueva ley sindical y derrota electoral**

A mediados de 1979 diversos factores confluyeron para que el gobierno militar decidiera impulsar la reinstitucionalización de las organizaciones sindicales. Para entonces, ya habían sido establecidos los pilares del proceso de reestructuración económica, y el gobierno militar había aumentado su cohesión interna; paralelamente, si bien las organizaciones de trabajadores se encontraban muy debilitadas como consecuencia de la represión estatal, ya a mediados de 1979 existían indicios de cierta reactivación de la acción sindical, en particular a partir de la huelga general del 27 de abril de 1979<sup>159</sup>.

La intención del gobierno militar de reinstitucionalizar a las organizaciones sindicales fue cristalizada a través de la sanción de la ley 22.105, que incluía las herramientas normativas para reformular el mapa sindical.

El análisis de las disposiciones de dicha ley, y su contraste con la política sindical implementada por el gobierno militar, permite apreciar las

---

<sup>158</sup> Al respecto, Gramsci (1999) señalaba que la ruptura de un equilibrio histórico puede originarse tanto cuando una situación de bienestar se ve amenazada como cuando una situación de malestar se ha vuelto intolerable, tratándose entonces de elementos que pertenecen a las “fluctuaciones ocasionales” de las situaciones, “en cuyo terreno la relación social de fuerzas se convierte en relación política de fuerza para culminar en la relación militar decisiva”. En tal sentido, sostiene Gramsci que “si falta este proceso de desarrollo de un momento a otro en la relación de fuerzas, la situación resulta infructuosa y pueden darse conclusiones diversas”, entre las cuales se encuentra “la victoria de la vieja sociedad que se asegura un período de ‘respiro’ destruyendo físicamente a la élite adversaria y aterrorizando a la reserva”.

<sup>159</sup> Para un análisis de las acciones llevadas adelante por la clase obrera contra la dictadura militar ver Pozzi (2008).

subsistencia de tensiones entre el Estado y las organizaciones sindicales, que pueden observarse, por un lado, en el tipo de estructura sindical impulsada por el Estado, y en particular en el tratamiento del sistema de sindicato único por rama de actividad; por el otro, en el papel que el Estado le asignaba a los sindicatos en su relación con el conjunto de los trabajadores.

En efecto, la ley 22.105 no cuestionó la existencia del monopolio de representación sindical, pero sí estableció las bases para una descentralización de la estructura organizativa, a partir de imponer restricciones geográficas a la extensión del ámbito de actuación de los sindicatos de primer grado, que debía limitarse al ámbito de la Capital Federal o de cada una de las provincias.

Al igual que el decreto 969/66, dictado durante el gobierno de Illia y vigente durante los primeros años del gobierno de Onganía, esta ley apuntaba a fragmentar a las grandes organizaciones sindicales que operaban con un ámbito de actuación nacional. Ello afectaba principalmente a quienes habían adoptado la forma de unión, pero también a las federaciones, que veían recortada su personería gremial a la que resulte de los sindicatos a ellas adheridos<sup>160</sup>. Este avance contra los ámbitos centralizados de las organizaciones sindicales se fortalecía con una limitación a su capacidad de intervenir a los sindicatos de primer grado y la prohibición de percibir cuotas o contribuciones directas de parte de los trabajadores.

La búsqueda de limitar la representación centralizada de las organizaciones sindicales se complementó con una disposición que ordenaba el cese de la personería gremial y la posterior disolución de los sindicatos de tercer grado. El objetivo de esta norma era eliminar la existencia de la CGT, y de esta manera impedir que los trabajadores y las organizaciones sindicales

---

<sup>160</sup> Tanto las uniones sindicales como las federaciones obtuvieron personerías gremiales de alcance nacional aún antes de implantarse efectivamente en la totalidad del territorio. Esta autorización estatal para actuar a nivel nacional facilitó su extensión geográfica a partir de la creación de seccionales, en el caso de las uniones, y de sindicatos de primer grado, en las federaciones. Por ende, la restricción del ámbito de actuación de las organizaciones de segundo grado a la suma de las personerías de las organizaciones de primer grado, importaba limitar la actuación sindical en determinados contextos geográficos.

contaran con un ámbito organizativo que articulara sus intereses, tanto económicos como políticos<sup>161</sup>. En otras palabras, se trataba de confinar a las organizaciones sindicales a la defensa de los intereses corporativo – económicos de los trabajadores a nivel de rama de actividad, impidiendo al mismo tiempo que dichos intereses pudieran agregarse superando los estrechos límites corporativos.

Por el contrario, cabe destacar que este impulso a la descentralización de la estructura sindical no incluyó, a diferencia de la situación existente en la mayoría de los países de la región, la promoción de los sindicatos por empresa.

Este tipo de sindicato usualmente es considerado como aquél que más debilita la acción de la clase trabajadora, ya que, en principio, puede favorecer el aislacionismo y la conformación de una aristocracia obrera. Sin embargo, en la Argentina de la década del '70 se encontraban muy cercanas las experiencias clasistas, cuyos ejemplos paradigmáticos provenían, precisamente, de dos sindicatos de empresa: el Sindicato de Trabajadores de Fiat – Concord y el Sindicato de Trabajadores de Materfer.

Por otra parte, el gobierno militar tampoco deseaba facilitar el desmembramiento de las organizaciones sindicales de primer grado preexistentes, por lo que ellos sólo podrían ser autorizados, en forma excepcional, a criterio del Ministerio de Trabajo.

De esta manera, puede afirmarse que el objetivo de la dictadura era evitar una centralización excesiva de la acción sindical en las federaciones, ya que ello significaba otorgarles un excesivo poder, pero tampoco deseaban impulsar una excesiva fragmentación, para evitar los riesgos de una radicalización cuyo control no podían garantizar (Barrera, 1990).

---

<sup>161</sup> Esta disposición se mantuvo vigente hasta el mes de junio de 1983, cuando el gobierno militar, en el marco de las acciones que conducirían a normalización democrática, habilitó expresamente la conformación de organizaciones de tercer grado.

Por otra parte, hacia el interior del gobierno militar también existían distintas concepciones en torno al “qué hacer” con las organizaciones sindicales. Mientras que la línea dura, encabezada por Luciano Benjamín Menéndez y Carlos Suárez Mason, propugnaba una política de tierra arrasada, el sector más “político”, representado por el Ministro de Trabajo Horacio Liendo, sostenía que no debía “regalarse” el campo sindical al “enemigo izquierdista, comunista o subversivo”. Para ello, este sector “contaba con promover nuevos dirigentes gremiales, sobre todo en los sindicatos intervenidos, descontando que ellos serían más sumisos y colaboracionistas que algunos miembros conocidos de la burocracia sindical” (Fernández, 1985)

La búsqueda de debilitar la capacidad de acción de las organizaciones sindicales se complementó con la imposición de obstáculos a la obtención de recursos financieros. Para ello, el gobierno militar prohibió el establecimiento de aportes obligatorios a cargo de los empleadores en los convenios colectivos de trabajo, y dispuso que las contribuciones a cargo de los trabajadores no afiliados sólo podrían establecerse una vez al año, sin superar el monto que en concepto de cuota sindical abonara un trabajador afiliado en el mes de referencia.

En este contexto, dentro de las organizaciones sindicales nuevamente se explicitaron distintas posiciones frente al gobierno militar. Por un lado, el sector más “dialoguista”, donde se encontraban las organizaciones sindicales de mayor tamaño, conformó la Comisión Nacional de Trabajadores (CNT), que impulsaba una intervención estrictamente “profesional”. Por el otro, la Comisión de los 25, que aglutinaba a las organizaciones sindicales que reivindicaban la posibilidad de intervenir políticamente, y sostenían las posturas más duras frente al gobierno militar (Calveiro, 1988).<sup>162</sup>

---

<sup>162</sup> Aún así, destaca Calveiro que “dialoguistas” y “no dialoguistas” mantuvieron una convivencia entre sí sin romper lanzas, configurando un mismo universo que poseía una alta movilidad interna.

Las transformaciones políticas y económicas impulsadas por el gobierno militar dificultaron significativamente la promoción de acciones reivindicativas en lo económico por parte de los trabajadores. En este sentido, los obstáculos provenientes del incremento del desempleo, y en términos más generales el inicio de un proceso de reestructuración industrial en el largo plazo, fueron potenciados por la existencia de un estado represivo que imponía mayores amenazas para el impulso de conflictos laborales.

Sin embargo, las organizaciones sindicales no tardaron en volver a articular el cuestionamiento político al gobierno militar, incluyendo entre otras acciones la promoción de tres huelgas generales en abril de 1979, julio de 1981 y marzo de 1982. Fue aquí donde, aún a pesar de la represión física y de las crecientes dificultades para la acción sindical provenientes de los cambios en la relación de fuerzas sociales, las organizaciones sindicales demostraron que todavía tenían cierta capacidad de representar los intereses políticos de los trabajadores, que a su vez se potenciaban por la creciente demanda de normalización democrática que impulsaban otros sectores sociales.

El retroceso político de la dictadura terminó de plasmarse en la derrota militar en Malvinas, y a partir de entonces no sólo se incrementaron los conflictos laborales, sino que también se profundizó el proceso de normalización de las organizaciones sindicales, que incluyó la entrega de los sindicatos a delegados normalizadores, que en muchos casos eran los mismos dirigentes que habían conducido las organizaciones hasta 1975, y la sanción de una ley que reestableció la legalidad de la CGT, cuya reconstitución se había iniciado en noviembre de 1980 (Pozzi, 2008).

Paralelamente, el debilitamiento político del gobierno militar dio paso a una creciente apertura, en la que nuevamente la articulación entre las organizaciones sindicales y el peronismo jugaría un papel central, a partir de la participación activa de las direcciones sindicales en la definición de las

candidaturas a las elecciones de octubre de 1983, y en gran parte de los actos políticos en el marco de la campaña electoral<sup>163</sup>.

Sin embargo, ni los sindicatos ni el partido justicialista, cuya presidenta todavía era Isabel Perón, estuvieron en condiciones de conducir políticamente al conjunto del peronismo y de llevarlo a una nueva victoria electoral<sup>164</sup>. Por el contrario, la suerte del resultado electoral de 1983 parece haberse jugado en el terreno de la institucionalidad democrática, y en dicho terreno las organizaciones sindicales, y en particular un partido justicialista que no había encarado todavía un proceso de renovación luego de la muerte de Perón, tenían menos para ofrecer que la nueva conducción de la Unión Cívica Radical. Es más, como parte de la campaña electoral el radicalismo planteó, exitosamente, que la democratización de las instituciones debía incluir, también, a las organizaciones sindicales, quienes de esta manera quedaban más ligadas a un pasado que, desde esta concepción, era necesario superar. La imagen más elaborada de este relato fue la denuncia acerca de la existencia de un pacto entre sindicalistas y militares, tanto de cara al proceso de normalización democrática, como respecto a la denominada lucha antisubversiva.

En este sentido, Calveiro (1988) señala que “el autoritarismo, que sin duda existía entre muchos dirigentes sindicales, y la escasa habilidad política de algunos de ellos terminaron por definir la imagen de los dos campos: alfonsinismo – democracia en oposición a dirigencia sindical –

---

<sup>163</sup> Al respecto, Aruguete (2006) destaca que ante “el exilio de los principales jefes políticos del peronismo (...) el peso de la reconstrucción del movimiento recayó principalmente sobre la dirigencia sindical, cuyos líderes incrementaron su poder político en el interior de la estructura partidaria”.

<sup>164</sup> Las dificultades que enfrentaba el sindicalismo para conducir al conjunto del peronismo fueron analizadas muy agudamente por Calveiro (1988), quien destaca que “si el peronismo había escapado a la crisis de la partidocracia argentina, que se remontaba a 1943, era precisamente por su carácter de movimiento amplio y relativamente poco orgánico. Históricamente, la unidad y la conducción política habían sido dadas por Perón. Los sindicatos, con su larga historia de participación eran, sin embargo, una instancia de lo político pero que se sumaba a objetivos y direccionalidades fijadas por el general. Constituían, sin duda, una fuerza política, pero de ellos no emanaba *la* política. Aunque este esquema ya había comenzado a hacer agua poco antes de la muerte de Perón, se desintegró definitivamente con su desaparición. El caos que caracterizó al gobierno de su viuda fue producto de esta ausencia de conducción política en una estructura relativamente poco orgánica”.

autoritarismo”, mientras que Bonnet (2007) destaca que las características de la UCR como partido y de sus bases electorales lo ubicaban en una mejor posición para aggiornarse a las demandas democráticas, mientras que el peronismo sólo iniciaría su proceso de transformación interna luego del triunfo de la “renovación” a mediados de los años '80.

La derrota electoral del peronismo en las elecciones de 1983 constituyó, en muchos sentidos, un punto de inflexión: por un lado, la demostración que la sola invocación del legado de Perón dejaba de garantizar victorias electorales; por el otro, la apertura de un proceso de renovación política dentro del peronismo en el que, paulatinamente, las organizaciones sindicales comenzaron a experimentar una pérdida de peso político.

Finalmente, cabe destacar que este debilitamiento de los sindicatos en la relación de fuerzas políticas se montó en el marco de un cambio, de más largo alcance, en la relación de fuerzas sociales, que incluía un modificación de las bases objetivas que habían sustentado la capacidad de acción sindical, y que le habían posibilitado sostener una alianza defensiva con la fracción más débil de la burguesía, ligada a la producción industrial mercadointernista<sup>165</sup>.

En este sentido, cabe concluir con Bonnet (2007), quien afirma que la derrota del peronismo en las elecciones de 1983 “no puede explicarse sino asumiendo esa modificación de las relaciones de fuerza sociales que había impuesto la dictadura como su condición de posibilidad” y concluye señalando que “el inédito triunfo del radicalismo sobre el peronismo es inconcebible sin la derrota previa, de una magnitud igualmente inédita, de los trabajadores en manos de la dictadura”.

---

<sup>165</sup> Al respecto, Calveiro (1988) señala que “la política recesiva de Martínez de Hoz, al liquidar a la pequeña y mediana industria se deshacía de un sector empresario díscolo y propenso a alianzas políticas inestables, al tiempo que reducía la importancia de una clase obrera que resultaba difícil de controlar”.

### **2.3 El impacto de la política de la dictadura militar en la estructura sindical**

La ley 22.105 establecía un procedimiento detallado para implementar la fragmentación de las organizaciones sindicales de mayor tamaño, principalmente aquellas conformadas como uniones de ámbito nacional.

Para ello, dentro de los noventa días posteriores a su dictado, la ley las asociaciones sindicales debían presentar una solicitud para seguir funcionando en la misma zona de actuación, si entendían que ella se ajustaba a los límites previstos en la ley (ámbito no superior a la Capital Federal o una provincia), o una propuesta de división, a fin de ajustarse a dicho límite. En este último caso, se otorgaría una personería gremial al sindicato que se constituyera en cada zona.

Si la propuesta de división no era formulada por la organización sindical, o si era rechazada por el Ministerio de Trabajo, las seccionales quedaban habilitadas para impulsar el desmembramiento, solicitando la personería gremial para su ámbito de actuación.

Una vez autorizadas las nuevas zonas de actuación, las organizaciones sindicales debían adecuar sus estatutos a las prescripciones de la ley, para lo cual el Ministerio de Trabajo elaboró un estatuto modelo<sup>166</sup>. Si bien la utilización de este estatuto no era obligatoria, la ley disponía que para ser aprobados las organizaciones sindicales debían receptar las observaciones que pudiera realizar la autoridad de aplicación.

A diferencia del proceso experimentado durante la “Revolución Libertadora”, cuando las organizaciones sindicales habían ignorado las prescripciones legales que imponían una adecuación al nuevo marco legal, en este caso el proceso presenta particularidades que requieren ser detalladas.

---

<sup>166</sup> Para un análisis del modelo de estatuto ver D’Abate (1980).

En este sentido, pueden destacarse dos dimensiones, que se desarrollaron en sentidos divergentes. Por un lado, las reformas estatutarias exigidas por el gobierno militar; por el otro, el proceso de adecuación geográfica a los límites establecidos en la ley.

Con relación a la primera dimensión, el relevamiento de las resoluciones del Ministerio de Trabajo publicadas en Anales de Legislación Argentina, correspondientes a los años 1981, 1982, 1983 y 1984 da cuenta de al menos 935 resoluciones que aprueban pedidos de autorizaciones de zona y reformas estatutarias realizadas por las organizaciones sindicales. Estas organizaciones, por ser en una amplia mayoría de ámbito local, mantuvieron su zona de actuación.

Por el contrario, las uniones y asociaciones sindicales de ámbito nacional, verdaderas destinatarias del intento de fragmentación geográfica impulsado por la dictadura, no experimentaron transformaciones significativas, aún aquellas que permanecían intervenidas por las autoridades militares.

Al respecto, Corte (1994) destaca que este proceso fue “desbordado por la realidad”, y afirma que fueron las uniones (organizaciones de primer grado con ámbito de actuación en todo el país) quienes “se resistieron a someterse al ‘procedimiento de adecuación estatutaria’ (...) absteniéndose de formular la propuesta de división requerida [por la ley]”, y que las organizaciones sindicales continuaron percibiendo los aportes correspondientes a las obras sociales y sus regímenes complementarios.

Por su parte, Pozzi (2008) describe como este proceso fue trunco aún en sindicatos donde la intervención militar presentó las correspondientes propuestas de división a comienzos de 1980, citando los casos de la Unión Obrera Metalúrgica y la Asociación Bancaria.

La reacción de las direcciones sindicales consistió en rehusarse a participar en el proceso de fragmentación de las uniones, trasladando todo el costo político a las propias autoridades gubernamentales.

En este sentido, el fracaso de este intento del gobierno militar parece encontrar dos razones de fondo. Por un lado, el hecho de que hacia comienzos de la década del '80 el poder político de la dictadura ya comenzaba a resquebrajarse, como consecuencia del debilitamiento de la política económica y de las propias tensiones internas existentes en el gobierno. Por el otro, la propia dinámica de la relación entre las autoridades militares y las organizaciones sindicales, que condujo a establecer excepciones a la ley, al menos en los casos de la Asociación de Trabajadores del Estado, la Unión Obrera de la Construcción y la Unión Ferroviaria, quienes mantuvieron su ámbito de actuación a nivel nacional (Pozzi, 2008).

La imposibilidad de consolidar “desde arriba” una nueva estructura sindical, de acuerdo al modelo diseñado en la ley 22.105, dio lugar a un reajuste en la política sindical del gobierno militar, que a comienzos de los años '80 inició un proceso de normalización sindical, sin que ello afectara el reconocimiento del monopolio de representación sindical, en cabeza de organizaciones de ámbito nacional por rama de actividad, que incluyó cierto grado de consenso con una parte importante de las direcciones centrales de las organizaciones sindicales.

Al respecto, Palomino (1986) expresa que “este proceso vuelve a colocar al frente de sus viejas organizaciones a sindicalistas que, en los primeros tiempos del ‘proceso de reorganización nacional’, habían sido expulsados de ellas, aunque no siempre de mala manera ni cortando conexiones con la estructura existente”, y cita como ejemplo paradigmático la situación de Lorenzo Miguel, quien había sido encarcelado poco después del golpe de estado en marzo de 1976, y “ya en enero de 1983 había sido repuesto en la conducción de la UOM al frente de una comisión transitoria designada por el Ministerio de Trabajo”.

En definitiva, se trató de un proceso de recomposición de las direcciones centrales de las organizaciones sindicales, que si bien no les alcanzaría para

imponer sus posiciones en la transición democrática, sí les permitiría vetar las primeras iniciativas impulsadas por el gobierno radical, a partir de diciembre de 1983.

#### **2.4 La política del gobierno militar frente a las obras sociales sindicales**

La política de debilitar institucionalmente a las organizaciones sindicales se complementó con la modificación del sistema de obras sociales sindicales, a fin de eliminar una de sus principales fuentes de recursos.

La presencia sindical en la prestación de servicios sociales se remontaba a comienzos de la década del '40, y se había generalizado para la totalidad de los trabajadores en la primera mitad de los años '70, con el establecimiento, a través de la ley 18.610, del sistema de obras sociales sindicales.

La dictadura intentó remover las bases institucionales que habilitaban esta intervención sindical en materia de servicios sociales, y en 1980 dictó la ley 22.269, que entre otras disposiciones, establecía:

- La eliminación de la obligatoriedad de afiliación a la obra social, ya que si el trabajador acreditaba estar cubierto por otra entidad de prestaciones médicas, tan solo debía ingresar a la obra social correspondiente a su actividad el 10% del aporte;
- La naturaleza pública de los fondos del sistema de obras sociales, y de su patrimonio, y en consecuencia, la separación total de las obras sociales y las organizaciones sindicales, por cuanto estas últimas no podían tener ningún tipo de intervención en su administración<sup>167</sup>;
- La creación de un órgano de gobierno de las obras sociales donde los trabajadores tenían tres representantes sobre un total de siete integrantes (tres representantes de los empleadores y uno del Estado); a su vez, se establecía la incompatibilidad entre el ejercicio

---

<sup>167</sup> El intento de separar a las organizaciones sindicales de las obras sociales era tal, que la ley 22.269 llegó a establecer que debía suprimirse de su denominación toda mención a una asociación gremial, y que en tal caso el Instituto Nacional de Obras Sociales debía asignarle a la obra social en cuestión un nuevo nombre.

simultáneo de cargos o funciones gremiales y la participación en el órgano de dirección de las obras sociales;

- La limitación de las obras sociales a actuar como financiadores de servicios, sin desarrollar capacidad instalada propia, y procurando reducir la existente;
- La prohibición de que las organizaciones sindicales brinden prestaciones médico – asistenciales.

Finalmente, la dictadura también intentó debilitar económicamente a las organizaciones sindicales a partir de obligarlas a desprenderse de los bienes que utilizaban para brindar servicios sociales. Para ello, dispuso que los bienes que hubieran sido adquiridos con fondos provenientes, total o parcialmente, del sistema de obras sociales, o con aportes pactados en los convenios colectivos de trabajo con destino a la prestación de servicios sociales, debieran ser transferidos a la nueva obra social sin compensación alguna a la organización sindical. A su vez, en el caso de no existir acuerdo respecto del origen de los fondos, la cuestión debía ser sometida a una Comisión Arbitral, conformada por tres miembros, designados por los Ministerios de Bienestar Social, de Trabajo y de Justicia.

Al igual que en el caso de la estructura sindical, las intenciones de la dictadura militar, plasmadas en la legislación, no se llevaron a la práctica en su totalidad, y como veremos posteriormente, durante el gobierno radical una de las principales y reiteradas demandas de las organizaciones sindicales sería la devolución de las obras sociales.

### **3. El retorno de la democracia y la reinstitucionalización de las organizaciones sindicales**

La trayectoria de las relaciones políticas entre el Estado y las organizaciones sindicales a partir de 1983 estuvo signada, en primer lugar, por los debates en torno a la reinstitucionalización y, posteriormente, al lugar que ocuparían con el retorno de un gobierno peronista al poder.

En este marco, y a pesar de la existencia de dificultades crecientes para el ejercicio de la actividad sindical, provenientes de las modificaciones que se estaban produciendo en la relación de fuerzas sociales, la existencia de un sistema de sindicato único por rama de actividad a nivel nacional no fue puesta en discusión.

Durante los años del gobierno radical el análisis de las relaciones políticas entre el Estado y las organizaciones sindicales requiere considerar al menos dos dimensiones que discurrieron en paralelo. Por un lado, los debates en torno a los procesos de normalización sindical, que incluirían la sanción de una nueva ley de asociaciones profesionales, y el reestablecimiento de la negociación colectiva y del sistema de obras sociales sindicales; por el otro, el papel que ellas desempeñarían dentro de la estructura partidaria del peronismo, y en particular a partir de las transformaciones que importó el surgimiento de la llamada “renovación peronista”.

Como veremos posteriormente, aquellas dificultades para la acción sindical provenientes del estado de la relación de fuerzas sociales se fueron potenciando, a lo largo de esta etapa, por una menor capacidad de las organizaciones sindicales para representar los intereses políticos de los trabajadores. Sin embargo, ello no impidió que, al menos durante la década de los '80, los sindicatos sostuvieran una relación conflictiva con el Estado, que les permitió enfrentar los intentos de aquél de promover reformas institucionales a su funcionamiento, y posteriormente ratificar legislativamente aquellas conquistas institucionales con la sanción de las leyes 23.545 y 23.546, sobre negociación colectiva, 23.551, sobre asociaciones sindicales, y 23.660, sobre obras sociales.

La asunción a mediados de 1989 de un nuevo gobierno de origen peronista enfrentó a las organizaciones sindicales a un desafío novedoso. Por un lado, el proceso de reestructuración capitalista existente desde mediados de los '70 imponía crecientes obstáculos materiales para la acción sindical; por el otro, nuevamente el gobierno del Estado estaba en manos del peronismo, pero en este caso la capacidad de articular los intereses políticos de los

trabajadores por parte de los sindicatos se había debilitado notoriamente durante los años '80. En este contexto, potenciado por los efectos disciplinadores de los procesos hiperinflacionarios de 1989 y 1990, la capacidad de resistencia de los trabajadores y las organizaciones sindicales frente al avance del Estado hacia un relanzamiento de aquella reestructuración, que incluía el establecimiento de una nueva regulación de las condiciones de trabajo en perjuicio de los trabajadores, se vio muy limitada.

### **3.1 La transición radical: de la “ley Mucci” a la “nueva” ley de asociaciones profesionales**

La relación entre el Estado y las organizaciones sindicales durante el gobierno radical estuvo condicionada, desde sus inicios, por la resolución del conflicto en torno a la determinación del mecanismo que deberían seguir los sindicatos para su normalización luego de la dictadura militar.

Para ello, a pocos días de haber asumido el gobierno nacional, en diciembre de 1983, el gobierno de Alfonsín envió al Congreso Nacional un proyecto de ley que tenía por objetivo intervenir, desde el aparato del Estado, en dicho proceso.

Para entonces, la vida institucional de las organizaciones sindicales podía ser englobada en cuatro situaciones distintas. A octubre de 1984 el mapa institucional sindical era el siguiente:

**Cuadro n° 2: Situación institucional de las organizaciones sindicales en 1984**

<b>Situación institucional</b>	<b>Cantidad de Organizaciones</b>
Con mandato prorrogado por la dictadura	612
Normalizadas según pautas de la dictadura	355
Con comisiones transitorias designadas por el gobierno militar	111
Intervenidas por delegados designados por el gobierno militar	94
<b>Total</b>	<b>1.172</b>

Fuente: Palomino (1986).

El objetivo declarado del proyecto impulsado por el Ministro de Trabajo Antonio Mucci era establecer las reglas para desarrollar los procesos electorales que permitirían reordenar institucionalmente la vida interna de las organizaciones sindicales. Sin embargo, por detrás de dicha intención se encontraba la aspiración del gobierno de limitar la permanencia de las conducciones en las direcciones centrales de las organizaciones sindicales, que habían sido tradicionalmente adversas a los gobiernos radicales<sup>168</sup>.

La iniciativa recibió una fuerte oposición de las direcciones centrales de las organizaciones sindicales, y fue rechazada en el Senado, donde la Unión Cívica Radical no contaba con mayoría.

Para las organizaciones sindicales el intento del gobierno funcionó como una razón de peso para iniciar la reversión del proceso de fragmentación que se había originado durante la dictadura militar y profundizado como consecuencia de la derrota del Partido Justicialista en las elecciones de octubre de 1983, a tal punto que el proceso de reunificación de la CGT se aceleró como consecuencia del envío del proyecto de ley al Congreso Nacional, y culminó el 25 de enero de 1984. Una vez reunificada, el primer reclamo de la CGT fue la inmediata reimplantación de la ley 20.615, que había regulado la vida de las organizaciones sindicales durante el último gobierno peronista, y el rechazo al proyecto de ley del gobierno radical (Portantiero, 1987)

La oposición de las organizaciones sindicales resultó exitosa, el Senado rechazó la iniciativa gubernamental, y poco tiempo después el Ministro de

---

<sup>168</sup> Al analizar este proyecto de ley, Portantiero (1987) afirma que su importancia radicaba en que “ponía en cuestión algunas de las bases sobre las que se sostenía desde décadas la ‘oligarquización’ del poder sindical”. Por su parte Aruguete (2006) señala que el propósito político de esta ley era “disminuir el peso del peronismo ortodoxo dentro del sindicalismo y conformar un gremio menos confrontativo hacia el gobierno”. No resulta llamativo, entonces, que las 62 Organizaciones, en tanto representación política del sindicalismo peronista, se opusieran a este proyecto por constituir “un disfraz que pretende ocultar ideologías extranjerizantes ajenas al sentir nacional y cristiano del movimiento obrero argentino” (Bunel, 1992). Por su parte, Marcelo Stubrin, vicepresidente del bloque de diputados del radicalismo, declaraba: “no tenemos ningún problema en señalar que el radicalismo quiere ganar un espacio dentro del espectro gremial” (Aruguete, 2006).

Trabajo Antonio Mucci renunció a su cargo. De esta manera, el fracaso de esta iniciativa tuvo los efectos contrarios a los buscados originalmente, ya que la derrota política del gobierno se tradujo en un fortalecimiento de la posición de las organizaciones sindicales, que participaron activamente en la definición de las pautas que finalmente regularían el proceso de su normalización institucional.

El análisis comparativo del mecanismo propuesto en un primer momento por el gobierno radical para normalizar las organizaciones sindicales (proyecto de ley “Mucci”), y aquel que finalmente fue implementado (ley 23.071) permite observar las consecuencias de la resolución de este conflicto, y su proyección en términos de un cambio en la relación de fuerzas políticas entre el Estado y las organizaciones sindicales.

La información proveniente del cuadro n° 3 permite apreciar los principales lineamientos que diferenciaron la propuesta original del gobierno radical, de aquella que debió consensuar posteriormente con las organizaciones sindicales.

En particular, deben destacarse dos aspectos fundamentales: por un lado, el orden cronológico del proceso de normalización sindical; por el otro, las facultades de organización y control sobre el conjunto de las elecciones.

Con relación al primer aspecto, el gobierno radical buscaba impulsar una normalización “de abajo hacia arriba” para evitar la utilización de los estatutos sindicales, que tendían a fortalecer la posición de las direcciones centrales en los procesos electorales (Palomino, 1986).

Asimismo, en el texto del proyecto inicial las facultades de organización y control de los sindicatos sobre el conjunto del proceso electoral eran limitadas, y la justicia electoral tenía un papel central.

**Cuadro n° 3: Comparación de los regímenes electorales en las asociaciones sindicales durante el gobierno de Alfonsín**

	<b>Proyecto de ley “Mucci”</b>	<b>Ley 23.071 (“Casella”)</b>
<b>Orden cronológico de las elecciones</b>	En primer lugar se eligen delegados y miembros de comisiones internas, y luego se normalizan las autoridades de los cuerpos orgánicos de los sindicatos	En primer lugar se eligen las autoridades sindicales, y luego cada sindicato, según sus prácticas usuales, decide cómo y cuando llamar a elecciones para delegados y comisiones internas
<b>Convocatoria a la elección</b>	En el marco de la normalización sindical, la realiza el Ministerio de Trabajo.	La realiza el sindicato. Debe ser publicada 60 días antes de la elección
<b>Control del proceso electoral</b>	Justicia Electoral	Justicia Electoral o Ministerio de Trabajo, a opción del sindicato
<b>Incumplimiento del sindicato a la convocatoria</b>	Sin regulación	El MT reemplaza a los sindicatos que no convoquen a elecciones para designar autoridades en las organizaciones de primer y segundo grado.
<b>Lugar y horarios de votación</b>	Lo determina la Justicia Electoral	Se debe desarrollar en los lugares de trabajo cuando existan más de 30 afiliados
<b>Padrones</b>	Los padrones deben actualizarse dentro de los 60 días posteriores a la sanción de la ley. Deben ser entregados a la Justicia Electoral, al Ministerio de Trabajo y a las listas participantes	Se deben confeccionar dos padrones (uno alfabético y otro por lugar de trabajo) Deberá ser exhibido en los lugares de trabajo y en el local sindical 30 días antes de la elección
<b>Escrutinio</b>	El provisional debe realizarse en el lugar de la elección al término del acto. El definitivo, en el lugar que disponga la Justicia Electoral	Se debe realizar donde se votó, salvo que la Junta Electoral disponga otro procedimiento
<b>Junta Electoral</b>	Sin regulación	La conforma la autoridad a cargo del sindicato con un veedor del MT
<b>Requisitos para presentar lista</b>	Firma del apoderado de la lista y de la totalidad de los candidatos	Estar patrocinado por el 4% del padrón electoral en las entidades con menos de 20.000 afiliados, y por el 2% de la diferencia que exceda en las organizaciones de mayor tamaño
<b>Representación de las minorías</b>	Se garantiza la representación de las listas que obtengan más del 25% de los votos	Se exige que las autoridades electas, luego de asumir los cargos, promuevan reformas estatutarias para incorporar la representación de las

		minorías
<b>Designación de delegados en los lugares de trabajo</b>	En el marco de la normalización sindical, la elección de delegados y comisiones internas es organizada por el Ministerio de Trabajo Los representantes en el lugar de trabajo deben estar afiliados a un sindicato con personería gremial o a uno simplemente inscripto	No existe disposición referida al incumplimiento en la convocatoria para designar delegados en los lugares de trabajo

En ambos aspectos, la oposición de las organizaciones sindicales resultó exitosa, y finalmente el mecanismo de normalización fue controlado por las propias direcciones centrales, se impusieron mayores obstáculos a la presentación de listas opositoras, y se delegó en las autoridades electas la determinación de los mecanismos para elegir delegados y comisiones internas en los lugares de trabajo.

El triunfo político de las organizaciones sindicales les permitió llevar adelante el proceso electoral en condiciones muy favorables, y ello contribuyó a consolidar, sin modificaciones significativas, las características de la estructura sindical emergente luego de la caída del gobierno militar<sup>169</sup>.

Finalmente, una vez normalizadas las organizaciones sindicales, el ciclo iniciado con el golpe de estado de 1976 se cerraría con la sanción de una nueva ley de asociaciones profesionales, que mantuvo sin mayores modificaciones las conquistas institucionales en términos del reconocimiento estatal del monopolio de representación en organizaciones por rama de actividad, con ámbito de actuación a nivel nacional.

---

<sup>169</sup> Para un análisis pormenorizado de los procesos electorales desarrollados en el marco de la normalización sindical ver Gaudio y Domeniconi (1986). Estos autores señalan que “ni el intento de refundar al movimiento obrero que inspiró inicialmente al gobierno ni, mucho menos, la eventual atomización de la estructura del poder sindical se concretaron a partir del proceso de normalización desarrollado bajo la ley 23.071”. Por su parte, Muñoz y Campione (1994) expresan que si bien las conducciones opositoras a los grupos burocráticos ganaron algunos sindicatos, su accionar tendió a diluirse ante la permanencia de la estructura sindical anterior, por lo que no lograron trascenderla en una respuesta orgánica alternativa.

Sancionada en marzo de 1988, la ley 23.551 reconoce sus antecedentes en la primera “ley de asociaciones sindicales del peronismo” (decreto 23.852/45), y en las posteriores normas dictadas durante los gobiernos de Frondizi (ley 14.455), Onganía (decreto 2.477/70), y Perón (ley 20.615).

Como consecuencia de ello, el Estado eliminó la amenaza de fragmentar a las organizaciones sindicales de ámbito nacional, que aún a pesar de no haberse concretado seguía estando presente en la legislación sindical dictada por la dictadura militar.

La modalidad que asumió el proceso de normalización de las organizaciones no se proyectó, por ende, en una modificación sustancial en las características del mapa sindical ya existente.

En efecto, a partir de 1984 el ritmo de reconocimiento estatal de organizaciones sindicales, a través del otorgamiento de la personería gremial, disminuyó significativamente, pasando de un promedio de 41 personerías por año en el período 1945 – 1976 a 11 personerías anuales entre 1984 y 2001.

Asimismo, mientras que en la primera etapa la industria manufacturera era el sector que explicaba la mayor cantidad de organizaciones sindicales reconocidas por el Estado, a partir de 1984 este lugar fue ocupado por los sindicatos de trabajadores del sector público (ver cuadro nº 4).

**Cuadro n° 4: Personerías gremiales otorgadas entre 1945 y 2001 según actividad económica**

	Industria Manuf.	Rural	Servicios Públicos	Educación	Admin. Pública	Transporte	Otros servicios	Total	Promedio Anual <sup>170</sup>
1945 – 76	493	16	118	35	128	44	329	1163	41,5
1984 – 01	45	0	8	31	46	14	59	203	11,3
Total	538	16	126	66	174	58	388	1366	
45 – 76 (%)	42,39%	1,38%	10,15%	3,01%	11,01%	3,78%	28,29%	100%	
84 – 01 (%)	22,17%	0,00%	3,94%	15,27%	22,66%	6,90%	29,06%	100%	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales

Las razones de estas modificaciones pueden ser buscadas en la preexistencia de organizaciones sindicales en la gran mayoría de los sectores de actividad, pero también deben relacionarse con el proceso de reestructuración del sector industrial impulsado a partir del golpe de estado de 1976, que se prolongó sin mayores modificaciones al menos hasta la caída del régimen de convertibilidad en el año 2001, y que como señalamos en el capítulo anterior, tuvo como consecuencia una caída persistente de la participación de los trabajadores de la industria manufacturera en el total de ocupados.

Esta pérdida de peso relativo de las organizaciones sindicales del sector industrial también se vio reflejada en las características de la conflictividad laboral durante el gobierno radical, donde habrían predominado los conflictos promovidos por trabajadores de la administración pública, la educación, los servicios públicos (trabajadores del correo y telefónicos) y el transporte (ferroviarios, conductores y transporte aéreo). En tal sentido, Bunel (1992) señala que en el año 1987 tan sólo el 10% de los días perdidos por huelgas correspondieron al sector industrial.

Finalmente, el fortalecimiento de las direcciones centrales de las organizaciones sindicales también les permitió plasmar en la nueva ley un

<sup>170</sup> Para la obtención de estos promedios se excluyeron los períodos correspondientes a los gobiernos militares que restringieron la actividad sindical y prácticamente no otorgaron personerías gremiales entre los años 1955 – 1958, y 1976 – 1983.

conjunto de reivindicaciones institucionales, que les otorgaban mayores facultades tanto respecto del Estado como de las instancias inferiores de la estructura sindical (sindicatos locales, seccionales, delegados y comisiones internas).

En efecto, la ley 23.551 limitó las capacidades de control e intervención del Ministerio de Trabajo, quien carecía de facultades para suspender o cancelar la personería gremial, o para intervenir un sindicato, y sólo podía requerir dichas medidas en sede judicial<sup>171</sup>. Asimismo, también eliminó como causal para el quite de la personería gremial la disminución significativa del número de afiliados, por lo que admitió la posibilidad de contar con organizaciones sindicales con aptitud para representar los intereses colectivos de los trabajadores independientemente de sus niveles de afiliación.

Este fortalecimiento relativo de las direcciones centrales de las organizaciones sindicales se complementó con el otorgamiento a las asociaciones sindicales de grado superior del derecho de intervenir a las de grado inferior, con el sólo requisito de que dicha facultad se encontrara prevista en los estatutos de dicha organización.

La lectura de los estatutos de las organizaciones sindicales de mayor tamaño permite afirmar que estas facultades se encontraban presentes con una gran amplitud. Así, en el caso de la Unión Obrera Metalúrgica, el estatuto facultaba al Consejo Directivo a “intervenir las Seccionales ante la

---

<sup>171</sup> Sin embargo, ello no impidió que, en la práctica, el Ministerio de Trabajo siguiera utilizando el retiro de la personería gremial como recurso en el marco de conflictos colectivos. El caso paradigmático en tal sentido se desarrolló con motivo de las huelgas ferroviarias contrarias al proceso de privatización iniciado a principios de los '90, y afectó a tres de los cuatro sindicatos de la actividad. Al respecto, en abril de 1990 el Ministerio de Trabajo dispuso solicitar en sede judicial la cancelación de la personería gremial de La Fraternidad – Sociedad de Personal Ferroviario de Locomotoras, de la Asociación del Personal de Dirección de los Ferrocarriles Argentinos y de la Asociación Señaleros Ferroviarios Argentinos (ver resolución MT 200/90). Sin embargo, al mismo tiempo también dispuso suspender preventivamente la inscripción gremial de dichas entidades, y por ende suspender el goce de los derechos emergentes del reconocimiento de la personería gremial (ver resolución MT 207/90). Con relación a la intervención en la vida interna de las organizaciones sindicales, la ley vetó la posibilidad de que el Estado asumiera por sí su administración, pero ello no implicó eliminar las restantes facultades normativas que le garantizaban una amplia capacidad de inmiscuirse en diversos asuntos internos sindicales.

comprobación de graves irregularidades, tales como malversación de fondos, violación de normas estatutarias o resoluciones de los cuerpos orgánicos y toda otra conducta o situación que atente contra la función y unidad de la asociación”. Por su parte, en la Federación Argentina de Trabajadores de la Sanidad el Congreso Nacional Extraordinario podía disponer la intervención de una filial, entre otras, por las siguientes causales: participar en actos, reuniones o campañas, en los que se sostenga y efectivicen actitudes contrarias a los intereses gremiales, políticos o económicos de FATSA, que le acarreen graves perjuicios; violar gravemente los Estatutos Sociales, decisiones del Congreso Nacional, Plenario de secretarios Generales o Consejo Directivo; atentar gravemente contra la estabilidad o unidad del gremio.

Como puede apreciarse, los casos citados dan cuenta de una amplia extensión de las facultades para intervenir a los sindicatos locales o a las seccionales, y constituyen una señal adicional del fortalecimiento relativo de los niveles centralizados de las organizaciones sindicales.

### **3.2 La desindicalización del partido peronista y los cambios en la relación de fuerzas políticas**

La subsistencia sin mayores modificaciones de la estructura sindical luego de la recuperación del sistema democrático en 1983 se produjo a pesar de la existencia de los profundos cambios en la relación de fuerzas sociales, cuyos alcances, como señalamos en el capítulo anterior, incluyeron una caída de los trabajadores industriales, un mayor peso del sector servicios, un aumento del trabajo por cuenta propia y del trabajo no registrado, y en términos más generales, una mayor fragmentación de la estructura ocupacional.

La existencia de una disposición de fuerzas objetivas crecientemente adversa a la acción sindical, derivada de una desarticulación del mercado formal de trabajo y de las transformaciones en el entramado de producción industrial que venían desarrollándose a partir de 1976, se complementó, a

partir de la década del '80, con un creciente debilitamiento de las organizaciones sindicales en la relación de fuerzas políticas.

En este caso, se trató de un lento proceso que comenzó con la derrota electoral del peronismo en 1983, se profundizó con los cambios en los equilibrios internos dentro de la estructura partidaria a partir de la irrupción exitosa de la “renovación peronista”, y finalmente culminó con la creciente subordinación de las organizaciones sindicales a la estrategia impulsada por las autoridades partidarias desde finales de los años '80.

### **3.2.1 Derrota electoral y transformaciones internas en el “partido peronista” (1983 – 1989)**

El fracaso político del peronismo en las elecciones nacionales de 1983 se tradujo en un retroceso de los dirigentes sindicales que habían conducido dicho proceso, en particular de aquellos con responsabilidades partidarias y que se encontraban al frente de las 62 Organizaciones.

Sin embargo, el efecto más relevante de la derrota electoral del peronismo en 1983 fue el inicio de una transformación dentro del partido peronista.

En efecto, hasta mediados de los '80 el control del partido justicialista había estado en manos de los dirigentes sindicales tradicionales, principalmente proveniente de las organizaciones del sector industrial, que eran la principal fuente de recursos económicos y de poder de movilización (Levitsky, 2004).

Por el contrario, a partir de entonces el peronismo experimentó un proceso de desindicalización, que dismanteló los mecanismos de participación obrera tradicionales, y que fue liderado por aquellos sectores que accedieron a cargos públicos a partir de 1983, y que pudieron reemplazar los recursos sindicales por los recursos estatales. En efecto, el proceso de desestructuración del mercado formal de trabajo iniciado en 1976 debilitaba la posición económica de los sindicatos, mientras que dentro del partido justicialista surgían numerosos líderes que contaban con mayores grados de libertad respecto de las organizaciones sindicales, ya que podían acceder a

fuentes alternativas de recursos, provenientes de la administración de gobernaciones, intendencias y cargos legislativos. En este sentido, Levitsky (2004) sostiene que “a comienzos de los años ’90, el PJ había dejado de ser un partido dominado por los sindicatos y se había convertido en un partido clientelista en el cual aquéllos cumplían un papel relativamente marginal”

El desarrollo de este proceso estaba dando cuenta de un profundo debilitamiento de las organizaciones sindicales en la relación de fuerzas políticas, ya que estaban dejando de ser el actor principal dentro de la alianza policlasista que se expresaba en el peronismo, para pasar a ser un actor minoritario dentro de la estructura partidaria. En efecto, a partir de entonces, las organizaciones sindicales ya no volverían a tener una participación definitoria en los mecanismos de toma de decisión, sin perjuicio que la mayoría de ellas continuaría teniendo estrechos vínculos con el partido.

Uno de los principales hitos de este proceso fue el surgimiento de la “renovación peronista”, que en un primer momento confrontó abiertamente contra la dirección partidaria, todavía conducida por sectores ligados a las 62 Organizaciones, y luego se consagró con el triunfo de Antonio Cafiero en las elecciones a gobernador de 1987 en la Provincia de Buenos Aires.

Sin embargo, a partir de la derrota electoral de 1983 el proceso de la “renovación” necesitó cierto lapso de tiempo para poder consolidarse, y modificar los equilibrios hacia el interior del peronismo.

Durante ese período, que coincidió con los primeros años del gobierno radical, las organizaciones sindicales todavía constituían el único espacio que, dentro del peronismo, podía ofrecer cierto grado de organicidad. En consecuencia, frente a las dificultades que enfrentaba en el plano macroeconómico, el gobierno de Alfonsín se veía obligado a negociar permanentemente con los sindicatos, ya que eran su único interlocutor posible, y ello se vio plasmado en los numerosos intentos de concertación social impulsados por el gobierno radical.

Aún así, cabe destacar que, a contrario de lo que lo que podría indicar el discurso que hacía hincapié en el permanente cuestionamiento político de la CGT al gobierno radical, si bien la CGT estuvo en condiciones de articular cierta oposición a la política económica de Alfonsín, su capacidad de resistencia, luego de los cambios en las relaciones de fuerza que habían tenido lugar en la década anterior, se hallaba seriamente menguada, y en el período final del gobierno radical su accionar terminó subordinándose cada vez más a las decisiones del partido peronista, reorganizado en torno a la “renovación” (Bonnet, 2007).

A mediados de los años '80, la imposibilidad del gobierno radical para resolver los desafíos económicos existentes, sumado a la profunda crisis política que atravesaba el peronismo, les permitió a las organizaciones sindicales contar con un período de gracia en el que la derrota política de 1983 y las condiciones crecientemente adversas para la acción sindical no necesariamente se plasmaban en una pérdida de las conquistas institucionales.

Por el contrario, a pesar de las derrotas electorales de 1983 y 1985 las organizaciones sindicales contaron con la fuerza política suficiente para vetar el proyecto de normalización impulsado por el Ministro de Trabajo Antonio Mucci a comienzos de 1984, y a finales de ese año también pudieron impedir la sanción de un sistema universal de salud que hubiera implicado el fin del control sobre las obras sociales sindicales.

En cierta medida, las dificultades económicas que enfrentaba el gobierno radical, sumadas a la resistencia exitosa de las organizaciones a los proyectos de ley impulsados por los ministros de trabajo, Mucci, y de salud, Neri, terminaron de modificar la relación de fuerzas dentro del propio gobierno, a favor de aquellos sectores que promovían la creación de espacios de concertación con los “factores de poder” (Aruguete, 2006). A partir de entonces, las organizaciones sindicales contaron con un nuevo

ámbito de discusión política, en numerosos intentos de concertación social impulsados por el gobierno radical.

La fracción sindical que ocupó un lugar más preponderante en los ámbitos de negociación, tanto con el gobierno como con las representaciones patronales estaba constituida por el grupo de “los 15”, dentro del cual se encontraban principalmente aquellos sindicatos ligados a las actividades económicas que sustentaban estrategia económica oficial y que estaban asociadas a las estrategias de acumulación adoptadas por el capital concentrado local (Aruguete, 2006). El punto cúlmine de esta asociación fue la designación de Carlos Alderete, proveniente de la Federación de Trabajadores de Luz y Fuerza, como Ministro de Trabajo en 1987.

La cristalización de una relación de fuerzas políticas que todavía resultaba relativamente favorable a las organizaciones sindicales se plasmó, entre 1987 y 1988, en la sanción de las leyes sobre negociación colectiva, asociaciones sindicales y obras sociales, que respondieron en gran medida a los proyectos impulsados por la CGT.

Sin embargo, el fortalecimiento político de la CGT en la segunda mitad de la década de los '80 escondía la existencia de causas más profundas que, en los años subsiguientes, le impedirían enfrentar la consolidación de los programas de ajuste estructural durante el gobierno de Menem.

Por un lado, el fortalecimiento en la relación de fuerzas políticas estaba más vinculado al debilitamiento del gobierno radical que a su capacidad de inserción en el partido peronista, que se iba debilitando crecientemente. Y peor aún, dicho fortalecimiento relativo se daba en paralelo a una relación de fuerzas sociales crecientemente desfavorable, como consecuencia de la continuidad del proceso de reestructuración de la producción industrial, que importaba una caída en la cantidad de puestos de trabajo y la virtual desaparición de los grandes establecimientos, el incremento del desempleo y de las formas precarias de contratación, y un creciente peso del sector informal y del sector servicios en la estructura ocupacional.

Aún así, a lo largo de la década de los '80, y a pesar de las consecuencias que se desprendían de la derrota que había significado el gobierno militar de 1976 – 1983, los trabajadores y las organizaciones sindicales pudieron articular exitosamente la resistencia a los intentos de reestructuración capitalista impulsados por el gobierno radical, e incluso cristalizar normativamente aquellas conquistas institucionales que habían sido puestas en cuestión por el gobierno militar. En este sentido, sería necesaria una nueva vuelta de tuerca en el estado de las relaciones de fuerza para poder llevar adelante el programa de reestructuración capitalista en Argentina: los procesos hiperinflacionarios de 1989 – 1990 y las derrotas en los conflictos obreros que se prolongaron hasta 1991 operarían, en dicho marco, como condiciones de posibilidad para las transformaciones estructurales llevadas adelante durante la década del '90 (Bonnet, 2007).

### **3.2.2 El gobierno de Menem y la nueva relación entre sindicatos y peronismo**

El período que se abre entre el nuevo triunfo electoral del peronismo en mayo de 1989 y la implementación del Plan de Convertibilidad en abril de 1991 condensa gran parte de la definición de las pujas que se venían desarrollando a lo largo de los años '80, tanto hacia el interior del peronismo, e incluso de la propia estructura sindical, como así también respecto del proceso de reestructuración capitalista iniciado a mediados de los años '70.

Hacia el interior del peronismo, a partir del triunfo de Menem se terminó de plasmar el proceso de desindicalización del partido, con graves consecuencias para el accionar de las organizaciones sindicales.

Bajo el gobierno de Menem la subordinación sindical a las decisiones partidarias importaba un dilema para el conjunto de las organizaciones sindicales, que se plasmaría en una nueva división de la CGT. Por un lado, la CGT – San Martín, que agrupó a los sectores que se integraron rápidamente a la reestructuración política y económica en curso; por el otro,

la CGT – Azopardo, donde permanecieron los sectores que durante el período previo habían liderado la oposición al gobierno de Alfonsín.

Sin embargo, el debilitamiento del papel que las organizaciones sindicales habían cumplido en la representación de los intereses políticos de los trabajadores era manifiesto, y su punto cúlmine se verificaría en las elecciones a gobernador de la provincia de Buenos Aires de 1991. En dicha ocasión, Saúl Ubaldini, que todavía lideraba la CGT – Azopardo, se presentó como candidato a gobernador, oponiéndose al candidato del Partido Justicialista Eduardo Duhalde, y obtuvo tan sólo el 2% de los votos.

A partir de entonces, comenzó un proceso de reestructuración del movimiento sindical, que incluyó por un lado, la desaparición de la CGT – Azopardo, y por el otro, el surgimiento de una nueva organización de representación general de los intereses de los trabajadores, la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA)<sup>172</sup>.

Posteriormente, dentro de la CGT los sectores opuestos a las políticas del gobierno nacional conformaron una agrupación disidente, el Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA), que a lo largo de la década participaría en numerosos conflictos a nivel nacional<sup>173</sup>.

El surgimiento de la CTA y el MTA remite necesariamente a las consecuencias del proceso de reestructuración capitalista que venía

---

<sup>172</sup> La fundación de la CTA se produjo a comienzos de la década del '90, luego del alejamiento de la CGT de un conjunto de organizaciones sindicales que la acusaban de haberse subordinado a las políticas neoliberales del gobierno de Menem. Las principales organizaciones que la conformaron agrupaban a trabajadores del sector público, en particular la Asociación Trabajadores del Estado (administración pública), la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina y la Federación Judicial Argentina. Por el contrario, las organizaciones ligadas a los trabajadores del sector privado en general, y de la industria en particular, que participaron en la fundación de la CTA eran menos numerosas. Entre ellas se encontraban el Sindicato Único de Trabajadores del Neumático y Afines (SUTNA), la seccional Villa Constitución de la Unión Obrera Metalúrgica, y el Sindicato Luz y Fuerza de Mar del Plata.

<sup>173</sup> En el armado del MTA las principales organizaciones sindicales pertenecían al sector servicios, y en particular al transporte automotor de cargas (camioneros), de pasajeros (la UTA) y aéreo (aeronavegantes)

desarrollándose desde 1976, y que se había profundizado a comienzos de los años '90.

En el caso de la CTA, las organizaciones sindicales de mayor tamaño que participaron en su conformación estaban ligadas a trabajadores del sector público, circunstancia que les otorgaba, en términos relativos, una mayor capacidad de conflicto en un contexto de incremento de la desocupación y de inestabilidad laboral que afectaba en mayor medida a los trabajadores del sector privado<sup>174</sup>.

Por su parte, los principales sindicatos que conformaron el MTA ligados al transporte automotor de pasajeros y de carga, cuya importancia en la actividad económica era creciente en términos relativos, a la luz, por un lado, de la caída que experimentaba la industria y el crecimiento de los servicios y por el otro, y en forma más significativa, por la desarticulación de la red ferroviaria que se había producido en los primeros años de la década<sup>175</sup>.

El MTA se sostuvo como corriente interna dentro de la CGT, y recién en el año 2000, como consecuencia de los debates en torno a una nueva ley de reforma laboral, que en este caso afectaba fundamentalmente al sistema de negociación colectiva, pasó a autodenominarse como CGT disidente.

Esta fragmentación de los ámbitos de representación sindical de los trabajadores no constituyó una novedad histórica, puesto que la existencia de fracturas y reagrupamientos resultó una constante en la historia de la CGT, tal vez con la única excepción del período 1945 – 1955. Sin embargo,

---

<sup>174</sup> Para un análisis de la conflictividad en la década del '90, ver Cotarelo e Iñigo Carrera (2004) y Piva (2006). En cuanto a la expresión de distintos intereses por parte de las centrales sindicales, ver Iñigo Carrera y Donaire (2002).

<sup>175</sup> El desmantelamiento de la red de ferrocarriles otorgó una mayor importancia estratégica al transporte automotor, tanto de carga como de pasajeros, y por ende a las organizaciones sindicales que representaban a los trabajadores de dichas actividades. Por otra parte, la política ferroviaria del gobierno de Menem implicó la virtual destrucción de las bases de sustentación de uno de los sindicatos, la Unión Ferroviaria, que históricamente habían tenido un lugar central en el movimiento obrero argentino. El dato más elocuente está dado por la pérdida de puestos de trabajo en la actividad ferroviaria, que pasaron de ser poco menos de 100.000 a fines de los años '80, a 16.200 en 1995 (Duarte, 2002).

lo que sí resultaba novedoso era que estas fracciones habían perdido su capacidad de articular, en conjunto o por separado, la representación de los intereses políticos de los trabajadores, a tal punto que a finales de la década del '90 una parte de la CGT todavía apostaba a la continuidad del gobierno de Menem, el MTA se había recostado en torno a la candidatura de Duhalde, y la CTA se había vinculado con la oposición al peronismo, encarnada en la Alianza entre la Unión Cívica Radical y el FREPASO (Bonnet, 2007).

Esta mayor fragmentación de la representación de los intereses políticos de los trabajadores no puede dejar de vincularse con la existencia de una mayor fragmentación en la representación de los intereses económicos. En efecto, el incremento de la desocupación y la desarticulación del mercado formal de trabajo no sólo generaron condiciones más desfavorables para la acción colectiva de los trabajadores, sino que dificultaron en extremo la posibilidad de unificar las reivindicaciones entre los distintos sectores.

Por una parte, las organizaciones sindicales tradicionales, conformadas por trabajadores del sector formal, y en particular de la industria manufacturera, tendieron a desarrollar estrategias defensivas, en muchos casos ligadas a la preservación de los puestos de trabajo.

En segundo lugar, la participación en el conflicto de las organizaciones sindicales de trabajadores del sector público creció en términos relativos, y se transformaron en uno de los sectores de mayor dinamismo dentro del conjunto de los trabajadores.

Finalmente, la irrupción de organizaciones de trabajadores de desocupados importó un cambio en las reivindicaciones, ya que en este caso se trataba de demandas para incorporarse al mercado de trabajo o para obtener una fuente de ingresos proveniente de algún tipo de intervención estatal (Bonnet, 2007; Svampa, 2005).

Este proceso de fragmentación social y organizativa de los trabajadores tuvo un fuerte impacto en las estrategias políticas de las organizaciones sindicales, en tanto los espacios que antaño habían permitido unificar las reivindicaciones políticas y económicas ya no existían, o se encontraban muy debilitados. En este sentido, Levitsky (2004) señala que para comienzos y mediados de los '90, la representación sindical en espacios institucionales, tanto del gobierno estatal como de la estructura partidaria del peronismo, se había reducido significativamente.

La culminación de la larga década de los '90, con los hechos de rebelión de diciembre de 2001, encontrará a los trabajadores y a las organizaciones sindicales con un nivel de fragmentación mayor al existente a fines de los años '80, aún a pesar de la persistencia de las conquistas institucionales sobre las que se había asentado gran parte de su desarrollo durante las décadas previas: el reconocimiento estatal del sistema de sindicato único por rama de actividad a nivel nacional, y como veremos posteriormente, aunque con matices no menores, también la negociación colectiva a través de los ámbitos centralizados y el control de las obras sociales.

### **3.3 Recuperación y desregulación del sistema de obras sociales sindicales**

El proceso de normalización institucional de las organizaciones sindicales iniciado en 1983 también incluyó numerosas discusiones en torno al sistema de obras sociales sindicales, que durante las dos décadas siguientes se transformó en uno de los espacios donde se plasmaron las tensiones entre el Estado y las organizaciones sindicales.

En efecto, mientras las organizaciones sindicales demandarían constantemente la recuperación de la administración del sistema, que incluía volver a centralizar la prestación de numerosos bienes sociales y la administración de un conjunto de recursos que ascendía al 7,5% de la masa salarial de los trabajadores en relación de dependencia (3% a cargo de los trabajadores y 4,5% a cargo de los empleadores), desde el Estado se

impulsarían iniciativas tendientes, ya sea a estatizar el sistema, ya sea a entregarlo a las empresas de salud privada.

Durante el gobierno radical, el debate en torno a las obras sociales sindicales siguió un derrotero similar al experimentado por la estructura sindical. En sus inicios, el gobierno impulsó una reforma integral del sistema, que creaba un seguro nacional de salud y, de esa manera, reforzaba la participación estatal como garante de la prestación de los servicios médico – asistenciales, diluyendo la intervención sindical.

Al igual que con el proyecto de “Ley Mucci”, la oposición sindical fue exitosa, y el proyecto impulsado por el Ministro de Salud, Aldo Neri, ni siquiera llegó a tratarse en el Congreso Nacional (Aruguete, 2006).

La modificación de la relación de fuerzas políticas en la segunda mitad del gobierno de Alfonsín también condujo, en 1988, a la normalización de las obras sociales sindicales, en los términos de la ley 23.660.

Dicha ley, originada en el mismo conjunto de normas que incluían el establecimiento de un nuevo marco para la organización sindical y la negociación colectiva, volvió a garantizar una participación central de los sindicatos en la administración del sistema de prestación de servicios de salud. Para ello, estableció:

- El reconocimiento de la existencia de las obras sociales sindicales, correspondientes a las organizaciones con personería gremial que hubieran firmado un convenio colectivo de trabajo;
- La titularidad del patrimonio de las obras sociales sindicales a favor de los trabajadores que las componen;
- La administración de las obras sociales sindicales a través de un órgano colegiado, cuyos integrantes serían electos por el sindicato con personería gremial correspondiente a la actividad en cuestión, sin que exista incompatibilidad alguna con el ejercicio de cargos gremiales;

- El incremento del aporte patronal destinado a las obras sociales sindicales, que pasó del 4,5% de la masa salarial al 6%;

La cristalización de este triunfo político de las organizaciones sindicales sería puesta en cuestión pocos años más tarde, durante el gobierno peronista de Menem, en el marco del proceso de profundización de la desregulación económica impulsada en los años '90.

Aquí resulta necesario destacar que, como hemos señalado anteriormente, la pérdida de peso político de las organizaciones sindicales dentro de la estructura partidaria del peronismo implicaba una mayor debilidad en su vínculo con el Estado, y más aún cuando era el peronismo quien administraba el gobierno.

En consecuencia, durante los primeros años del gobierno de Menem, las organizaciones sindicales debieron ubicarse nuevamente a la defensiva frente a los avances estatales sobre el control sindical del sistema de obras sociales. En este sentido, a comienzos de 1993 el gobierno nacional implementó por decreto una reforma que impulsó la “libre elección de la obra social”<sup>176</sup>, motivando la organización del primer paro general contra el gobierno de Menem (Bonnet, 2007).

Al respecto, Danani (2011) expresa que esta reforma contenía tres modificaciones sustanciales.

En primer lugar, eliminaba la obligatoriedad de afiliarse a la obra social correspondiente al sindicato de la actividad en cuestión, estableciendo un régimen de competencia entre ellas.

En segundo lugar, se autorizaba la oferta de distintos planes de asistencia médica en función del monto de aportes realizado.

---

<sup>176</sup> Ver decreto 9/93, cuya entrada en vigencia se postergó sucesivamente hasta el 1° de enero de 1997.

Finalmente, los aportes y contribuciones a las obras sociales fueron declarados de carácter “personal y solidario”, abriendo la puerta, de esta manera, a su consideración posterior como una “cápita portable”, que podría ser trasladada de una institución a otra de acuerdo a la voluntad de su “dueño”.

Las primeras consecuencias del dictado de este decreto no deben buscarse, sin embargo, en la propia dinámica del sistema de obras sociales sindicales, sino más bien en la trayectoria de la relación de fuerzas políticas, y en particular de los vínculos entre las organizaciones sindicales y el peronismo. En efecto, poco tiempo después de su dictado la CGT anunciaría su adhesión al proyecto reeleccionista del gobierno nacional, y la vigencia de los cambios en el sistema de obras sociales sindicales sería postergada, en reiteradas oportunidades, hasta el año 1997 (Bonnet, 2007).

#### **4. Las transformaciones en la estructura sindical y la representación en los lugares de trabajo**

Tal como hemos señalado hasta aquí, los cambios en las relaciones de fuerza, sociales y políticas, no se tradujeron en modificaciones significativas en las características de la estructura sindical, que permaneció ligada a un sistema de sindicato único por rama de actividad a nivel nacional.

Por el contrario, donde posiblemente se registren las transformaciones de mayor magnitud dentro de la estructura organizativa del movimiento obrero, es a nivel de los órganos de representación en los lugares de trabajo, es decir, a nivel de los delegados y las comisiones internas, y su capacidad de establecer límites a los poderes patronales en la organización del proceso productivo.

Los delegados y las comisiones internas venían constituyendo una “anomalía argentina” (Gilly, 1990), y fue en dicho ámbito donde se reflejaron con mayor intensidad las crecientes condiciones adversas para la acción sindical que se derivaban de los cambios en la relación de fuerzas

sociales, producto del proceso de reestructuración capitalista impulsado a partir de mediados de los años '70.

A fin de dar cuenta de este proceso, analizaremos en primer lugar la política sindical implementada por la dictadura militar sobre los delegados y las comisiones internas de fábrica, y posteriormente señalaremos los principales rasgos de la trayectoria de los espacios de representación en los lugares de trabajo entre las décadas de los '80 y los '90.

#### **4.1 El ataque del gobierno militar a la organización sindical en los lugares de trabajo**

El principal éxito de la política sindical del gobierno militar se debió a su capacidad para permitir, en el mediano plazo, la subsistencia de direcciones centralizadas en las organizaciones sindicales, pero debilitando la capacidad de acción sindical en el plano de la empresa. En otras palabras, en la erradicación de aquella “guerrilla fabril” sin necesidad de arrasar con el conjunto de la estructura sindical.

Para ello, resultaba necesario desarrollar un doble proceso. Por un lado, reestablecer el control patronal en los lugares de trabajo, debilitando el papel que habían ocupado durante las décadas previas los delegados y las comisiones internas; por el otro, remover las condiciones materiales que habían permitido el desarrollo y crecimiento de las organizaciones sindicales hasta mediados de la década del '70.

Durante la primera etapa del gobierno militar, la dictadura combinó la imposición de grandes obstáculos para el desarrollo de la actividad sindical, con una política de aniquilamiento físico de dirigentes sindicales, principalmente aquellos que ocupaban espacios en los órganos de representación en los lugares de trabajo (comisiones internas y cuerpos de delegados).

En este sentido, si bien la represión desatada por la dictadura militar fue de una magnitud notablemente superior a la impulsada por el Estado hasta

entonces, ello no le impidió mantener un carácter selectivo. De esta manera, su focalización en los activistas y representantes en los lugares de trabajo tendió a modificar la composición interna de las organizaciones sindicales, con una consecuencia paradójica para los niveles superiores de la estructura sindical: por un lado, los fortalecía internamente, ya que dejaban de estar cuestionados, al menos en potencia, por los niveles descentralizados; por el otro, los debilitaba externamente, tanto frente a los empleadores como frente al Estado, ya que perdían capacidad de movilización y de inserción en los lugares de trabajo.

En cierta medida, esta represión selectiva, sumada a las transformaciones que se estaban produciendo en la estructura económica, posibilitaron que, a lo largo de esta etapa, el Estado pudiera resolver exitosamente el dilema al que el movimiento obrero lo había enfrentado constantemente, y que se había expresado claramente durante el gobierno militar. Al respecto, Pozzi (2008) describe este dilema en los siguientes términos: “El Proceso de Reorganización Nacional requería el control de los sindicatos y su integración al proceso como complemento social al proyecto económico. Para poder controlar al sindicalismo debían debilitarlo, pero para que éste controle a su base, debía mantener una fuerza orgánica (...) Si el sindicalismo desarrolla un plan de acción, esto puede jaquear la hegemonía del régimen y obstaculizar su predominio económico. Pero si este plan es bloqueado, está el peligro que la base deje atrás a las direcciones y desarrolle su propio plan, descontrolándose”.

Cierto es que este ataque selectivo dirigido hacia las instancias de representación de base de los trabajadores no podría haber sido realizado en un contexto de plena vigencia de las libertades sindicales, ya que las propias direcciones centrales hubieran puesto a las organizaciones sindicales a la cabeza de la resistencia de los trabajadores, en tanto ello hubiera sido condición necesaria para mantener cierto grado de legitimación. Este hecho contribuye a explicar tanto la intervención de las principales organizaciones sindicales como la detención de centenares de dirigentes durante la primera etapa del gobierno militar. Sin embargo, no menos cierto es que la política

represiva de la dictadura fue a tal punto selectiva, que dentro de las miles de víctimas de desapariciones forzosas existe una vasta mayoría conformada por militantes, delegados y miembros de comisiones internas. En tal sentido, Gallitelli y Thompson (1990) señalan que el centro del accionar terrorista estuvo “en el nivel del simple trabajador en conflicto y los activistas gremiales (delegados, miembros de comisiones internas) que componen el 90 por ciento de los 'desaparecidos' obreros”, y que ello “es revelador de la explícita voluntad de quebrar a todo precio a la organización sindical en su base, es decir en la fábrica”<sup>177</sup>.

Por cierto que en el ámbito sindical esta tarea no fue encarada exclusivamente por los funcionarios estatales. Por el contrario, la importancia que dichas transformaciones tenían para el conjunto de los empleadores puede verificarse en el compromiso y participación que muchos de ellos asumieron dentro de la política sindical de exterminio iniciada por el gobierno militar<sup>178</sup>.

Una vez llevada adelante la mayor parte del plan de exterminio, la política sindical de la dictadura entró en una segunda fase, que tuvo como objetivo reinstitucionalizar a las organizaciones sindicales, a través del dictado de la ley 22.105 en 1979.

Al respecto, resulta significativo que esta ley haya sido la más restrictiva en materia de actuación de los representantes sindicales en los lugares de trabajo. En efecto, la ley 22.105 incrementó sustancialmente los requisitos

---

<sup>177</sup> Al respecto, en una denuncia presentada a mediados de los años '90 referida a las violaciones a los derechos humanos durante la dictadura militar, la Central de Trabajadores de la Argentina expresaba que “el 67% del total de detenidos – desaparecidos reconoce extracción gremial y son en su gran mayoría cuadros intermedios o de base enfrentados con la conducción de su sindicato. Este hecho demuestra el claro intento de fracturar la estructura sindical, rompiendo la cadena de delegados y referencias intermedias que posibilitaban la enorme riqueza y capacidad de reacción del movimiento sindical argentino. Asimismo, esto permitía aislar a las conducciones nacionales a efectos de transformarlas en más permeables para el proceso de cooptación que se puso en marcha. Demoler la resistencia y romper la estructura sindical fueron dos objetivos centrales del accionar represivo” (Central de Trabajadores de la Argentina, 1993). En sentido similar ver Pozzi (2008).

<sup>178</sup> Para una descripción detallada de esta modalidad en casos emblemáticos ver Basualdo V. (2006b).

para desempeñarse como delegado del personal, y a su vez permitió su despido al establecer como única sanción posible el pago de una indemnización adicional pero, a diferencia de todas las normas anteriores dictadas en materia de asociaciones sindicales, no preveía la posibilidad de demandar la reinstalación en el puesto de trabajo.

En la misma dirección, redujo sustancialmente la cantidad de delegados a designar en cada establecimiento, e impidió su incremento a través de la negociación de convenios colectivos de trabajo. La comparación con la regulación sobre este punto vigente sin mayores modificaciones desde el año 1966 es un ilustrativa del objetivo del gobierno militar en torno a disminuir drásticamente la cantidad de delegados en los lugares de trabajo.

En efecto, desde 1966 la cantidad mínima de delegados reconocida en la ley, y que podía ser incrementada a través de los convenios colectivos de trabajo, correspondía a la siguiente escala según el tamaño del establecimiento:

- De 5 a 15 trabajadores: 1 representante;
- De 16 a 40 trabajadores: 2 representantes;
- De 41 a 70 trabajadores: 3 representantes;
- De 71 trabajadores en adelante: 1 representante más por cada 50 trabajadores.

Por el contrario, a partir de 1979 se estableció que el número de delegados no podía ser superior al 1% del total de trabajadores en el establecimiento, y a partir de los 2.000 trabajadores se adicionaba un delegado cada 200 trabajadores<sup>179</sup>. De esta manera, virtualmente desaparecía la posibilidad de designar delegados por sección (Pozzi, 2008).

---

<sup>179</sup> Adicionalmente, la ley 22.105 otorgó al Ministerio de Trabajo la facultad de establecer una cantidad mínima de trabajadores para designar delegados, que en un primer momento se estableció en 20, y luego se redujo a 10.

#### **4.2 Debilidad e institucionalización de los órganos de representación en los lugares de trabajo durante la restauración democrática**

Las consecuencias de la política sindical y económica de la dictadura tendieron a eliminar paulatinamente las tensiones características que la estructura sindical había presentado desde su institucionalización en la segunda mitad de la década del '40.

De esta manera, a lo largo de las décadas de los '80 y '90 los ámbitos de representación en los lugares de trabajo fueron perdiendo posiciones respecto de las direcciones centrales de las organizaciones sindicales.

Sobre este aspecto, pueden identificarse dos hitos paradigmáticos. El primero de ellos fue el fracaso del gobierno radical de 1984 en su intento de intervenir en la regulación del proceso para la normalización de las organizaciones sindicales luego de recuperada la institucionalización democrática.

Como ya hemos señalado, el proyecto de ley "Mucci" establecía que dicha normalización debía comenzar por la designación de delegados y miembros de comisiones internas, con un mínimo control de las organizaciones sindicales en este proceso. Este aspecto fue duramente cuestionado por las direcciones sindicales, y finalmente en el procedimiento establecido en la ley 23.071 se dispuso que en primer lugar se eligieran las autoridades sindicales, quienes luego tendrían la facultad de convocar a elección de delegados en los lugares de trabajo de acuerdo a sus propios estatutos.

Este fortalecimiento relativo de los niveles centralizados de la estructura sindical se complementó en 1988 con la inclusión, por primera vez en la historia de la legislación sobre asociaciones profesionales, de un capítulo referido a la actividad de los delegados y las comisiones internas.

En dicha ocasión se establecieron no sólo los requisitos y procedimientos que debían cumplirse para elegir delegados en los lugares de trabajo, que sí habían estado presentes en las distintas normas dictadas a partir de 1966,

sino que en esta ocasión el Estado fue más allá, e impuso un conjunto de innovaciones referidas a las características de dicho órgano de la estructura sindical.

Dentro de ellas es necesario destacar el doble canal de representación establecido en el artículo 40, por el que los delegados y comisiones internas debían representar:

- A los trabajadores ante el empleador, la autoridad administrativa del trabajo y la asociación sindical; y
- A la asociación sindical ante el empleador y el trabajador.

De esta manera, el delegado del personal tenía el mandato legal de representar a dos instancias de la organización que no necesariamente poseían intereses comunes, principalmente en el caso de los delegados que no respondían a la conducción de la organización, y tanto más cuando la propia ley reconoció la posibilidad de revocar el mandato de los delegados, ya sea por la asamblea de sus mandantes, ya sea por una mayoría calificada del congreso de la asociación sindical.

Un ejemplo ilustrativo del funcionamiento de este otorgamiento de facultades revocatorias a los órganos sindicales se observa en el estatuto del SMATA. Allí, el artículo 18 establece que “el mandato de los delegados podrá ser revocado por determinación votada por los dos tercios de la Asamblea General de Delegados Congresales”, y enumera un conjunto de causales entre las cuales se encuentran: incurrir en violaciones a las disposiciones del Estatuto o a las resoluciones que en su consecuencia adopten los cuerpos que coparticipan en el gobierno del Sindicato; sostener y difundir tesis lesivas para los principios y objetivos del Sindicato; agraviar o calumniar, de hecho o de palabra, a los cuerpos orgánicos del Sindicato o a integrantes del mismo. La amplitud de estas facultades da cuenta de las dificultades que podían afrontar los delegados que sostuvieran posiciones contrarias a las fijadas por los órganos directivos centrales de la asociación sindical.

Adicionalmente, la ley 23.551 también enumeró las funciones de los delegados del personal que, hasta entonces, habían quedado sujetas a la negociación colectiva entre trabajadores y empleadores. Al respecto, dispuso que los delegados tuvieran derecho a verificar la aplicación de las normas legales y convencionales, a participar como veedores en las inspecciones laborales, a reunirse periódicamente con el empleador o su representante y a presentar las reclamaciones de los trabajadores previa autorización de la asociación sindical respectiva<sup>180</sup>.

Como contrapartida de este proceso, la ley estableció la obligación de los empleadores de facilitar un lugar para el desarrollo de las tareas de los delegados del personal, de concretar las reuniones periódicas, y de conceder a cada delegado un crédito de horas mensuales remuneradas para ejercer su función de representación.

La culminación del avance normativo sobre los órganos de representación en los lugares de trabajo se plasmó en una reducción significativa de la cantidad de delegados a designar con relación a aquella que había estado vigente hasta 1975.

De esta manera, la regulación estatal a finales de 1988 cristalizó un intento muy acabado de resolver las tensiones inherentes a la estructura sindical, por cuanto el fortalecimiento relativo de las direcciones centrales de las organizaciones sindicales se verificó a la par de un debilitamiento de los restantes ámbitos de la estructura.

En efecto, los delegados y las comisiones internas, que habían cumplido un papel fundamental en la organización y promoción del conflicto durante las décadas previas, no sólo veían reducida su presencia en los establecimientos en forma significativa, sino que experimentaban una transformación en sus funciones, pasando a ser meros intermediarios entre la organización sindical

---

<sup>180</sup> Nuevamente, la exigencia de contar con una autorización previa del sindicato para actuar podría dificultar la actividad de los delegados opositores a las direcciones centrales de las organizaciones sindicales.

y el lugar de trabajo (tanto respecto de los trabajadores como de la patronal), con la única facultad de verificar el cumplimiento de la normativa vigente<sup>181</sup>.

En este sentido, distintos estudios que abordaron las características de las organizaciones sindicales durante la década de los '80 se refirieron al lugar ocupado por los delegados y las comisiones internas, y en particular a las tensiones intrasindicales a las cuales estuvieron expuestos, aunque como destaca Basualdo (2010) las formas de organización y representación directa de los trabajadores en sus lugares de trabajo están prácticamente ausentes de la historiografía sobre las décadas de los '80 y '90.

En primer lugar, Portantiero (1987) destaca que a partir de haber construido una relación privilegiada con el Estado, la CGT se caracterizó por reclamar salarios nominales o poder político para la cúpula burocrática, lo que la llevó a resignar la disputa por el poder en el interior de las empresas. Esta dinámica es reforzada por la existencia de tensiones internas dentro de la estructura sindical, por cuanto el desarrollo de instancias organizativas en los lugares de trabajo podría, a la larga, convertirse en un obstáculo para la propia permanencia de las cúpulas dirigenciales de las organizaciones sindicales en su conjunto.

Por su parte, Bunel (1992) señala que “al regresar a la democracia no hubo una renovación general de los delegados” y que ello afectó especialmente a aquellos delegados y militantes que cuestionaban las posiciones del sindicato. Se habría tratado, según este autor, de un sindicalismo “embriagado con sus logros políticos” que, reconfortado con sus modos de acción, no le habría acordado importancia a la acción de los delegados de empresas<sup>182</sup>.

---

<sup>181</sup> En este sentido, la cantidad de delegados y los alcances de la tutela que les otorgaba la ley fueron dos de los principales aspectos que motivaron la crítica empresarial durante el trámite legislativo de la ley 23.551 (Palomino, 1987).

<sup>182</sup> Al respecto, Bunel sostiene que los 13 paros generales dispuestos por la CGT entre 1984 y 1989 se habrían dirigido contra el gobierno de la UCR, sin perturbar mayormente el orden social en los lugares de trabajo.

En un sentido similar, Gaudio y Domeniconi (1986) apuntan que a comienzos de la década de los '80 existía una moderación de los conflictos que enfrentaban a las bases con las estructuras gremiales, y que la causa de este fenómeno debe buscarse en “la acción represiva que el gobierno militar había desplegado sobre los delegados de fábrica y los trabajadores en general”.

Finalmente, en cuanto a la presencia efectiva de delegados y comisiones internas en los lugares de trabajo, lamentablemente no existen series históricas que permitan realizar una evaluación cuantitativa de alcance general. En tal sentido, no resulta posible establecer comparaciones terminantes entre una etapa que podría ser caracterizada como de auge de la presencia sindical en los lugares de trabajo, desarrollada entre las décadas del '40 y del '70, y la etapa de retracción a partir de entonces.

La información proveniente de las investigaciones realizadas sobre el período que transcurre entre los años '40 y '70, referidas en el capítulo 4 de este trabajo, permite afirmar que, a lo largo de dichas décadas, la presencia de cuerpos de delegados y de comisiones internas en los lugares de trabajo habría sido un fenómeno generalizado, al menos en los grandes y medianos establecimientos. Incluso en aquellas actividades y zonas geográficas que se sumaron tardíamente al proceso de industrialización, a partir de fines de los años '50 y principios de los '60, el surgimiento de estos ámbitos de organización de los trabajadores fue una cuestión de tiempo, y hacia fines de los años '60 y principios de los '70 se encontraban dentro de las experiencias más combativas de la clase obrera.

Establecer el itinerario de la retracción de la presencia de delegados y comisiones internas a partir del golpe de estado de 1976 resulta dificultoso a partir de la referida inexistencia de estadísticas que permitan dar cuenta de su trayectoria en el tiempo.

Aún así, sí es posible visualizar los resultados finales de la fase descendente iniciada en 1976 a partir de la información proveniente de los estudios

realizados por el Ministerio de Trabajo de la Nación en los años 2004 y 2005, provenientes de la Encuesta a Trabajadores en Empresas (Aspiazu et al, 2007) y de la Encuesta de Indicadores Laborales (Trajtemberg et al, 2005)<sup>183</sup>.

Si bien el período en que ha sido recolectada la información por dichas encuestas se encuentra más allá de los límites temporales de este trabajo, la distancia no es tan significativa, y es posible asumir que en pocos años no se habrían generado modificaciones sustanciales a la presencia de delegados y comisiones internas en los lugares de trabajo. Por el contrario, la información correspondiente al año 2004 parecería estar diciendo mucho acerca de las conclusiones de los cambios en las relaciones de fuerza en el largo plazo, y por ende correspondientes a la etapa anterior, que a las modificaciones que podrían haberse producido a partir del nuevo patrón de crecimiento económico existente luego de la caída de la convertibilidad.

En tal sentido, la información disponible da cuenta de una muy reducida presencia sindical en los lugares de trabajo, fenómeno que puede ser analizado tanto desde el punto de vista de los establecimientos que no cuentan con instancias de representación directa de sus trabajadores, como también desde la perspectiva de la cantidad de trabajadores que no han designado delegados y comisiones internas.

De acuerdo a la información proveniente de las encuestas elaboradas en el Ministerio de Trabajo, en aproximadamente el 85% de las empresas no existe ninguna instancia de representación de los trabajadores<sup>184</sup>.

Desagregado según el tamaño del establecimiento, la inexistencia de delegados alcanza al 92,5% en aquellos de menos de 50 empleados; al

---

<sup>183</sup> En ambos casos, se trata de información correspondiente a trabajadores registrados del sector privado, por lo que las observaciones realizadas deben ser interpretadas a partir de la existencia de esta limitación en su alcance.

<sup>184</sup> De acuerdo a la EIL el porcentaje de empresas sin ningún tipo de instancia de representación de los trabajadores asciende al 87,6%. Por su parte, la ETE ubica esta magnitud en el 84,4%.

72,3% en los establecimientos de 50 a 200 trabajadores; y al 47,5% en aquellos de más de 200 trabajadores.

Desde la perspectiva de la cantidad de trabajadores, el 61% se desempeña en empresas que no poseen instancias de representación a través de delegados y comisiones internas.

Al desagregar esta variable según el tamaño de la empresa, se obtienen los siguientes resultados: hasta 50 trabajadores: 87%; de 51 a 200 trabajadores: 64%; de 201 a 500 trabajadores: 48%; y más de 500 trabajadores: 39%.

Finalmente, al considerar la presencia de delegados según la actividad económica de los establecimientos se aprecia que esta es mayor en la industria y menor en el comercio y los servicios (ver cuadro n° 5).

**Cuadro n° 5: Porcentaje de trabajadores en empresas que no poseen delegados según actividad económica (2004)**

<b>Actividad</b>	<b>% de empresas sin delegados</b>
Industria manufacturera	41,5
Construcción	75
Comercio, restaurantes y hoteles	69
Transporte, almacenaje y comunicaciones	31,8
Servicios financieros y a las empresas	81,5
Educación (sector privado)	88
Salud (sector privado)	53,2

La información proveniente de estas fuentes permite apreciar que a finales de la década del '90 la presencia de delegados y comisiones internas en los lugares de trabajo, al menos no podía caracterizarse como generalizada, incluso en los grandes y medianos establecimientos.

Esta cuestión resulta aún más relevante al analizarla a la luz de la caída persistente de la cantidad de trabajadores ocupados en la industria manufacturera en los establecimientos de mayor tamaño, tal como fue

detallado en el capítulo 5 de este trabajo. El crecimiento relativo de la ocupación en los establecimientos de menor tamaño, donde la presencia de la organización sindical es virtualmente inexistente, da cuenta de las consecuencias de los cambios en la relación de fuerzas sociales en el período que transcurre entre 1976 y 2001.

Como veremos en el siguiente capítulo, esta retracción de la organización sindical en los lugares de trabajo debe leerse en forma complementaria con el avance de los empleadores en el plano de la negociación colectiva, a partir de los procesos de creciente descentralización e introducción de contenidos de flexibilización laboral que establecieron nuevas regulaciones para la compra venta y consumo productivo de la fuerza de trabajo.



## **Capítulo 7: Los cambios en las relaciones de fuerza y la regulación de las condiciones de compra venta y consumo productivo de la fuerza de trabajo: la negociación colectiva en la era de la flexibilización laboral (1976 – 2001)**

### **1. Introducción**

La existencia de transformaciones en la estructura económica y en el sistema político a partir de mediados de la década del '70 también pueden apreciarse en el avance de los empleadores en su capacidad de imponer la regulación de las condiciones de compra venta y consumo productivo de la fuerza de trabajo.

Como hemos visto en la primera parte de este trabajo, durante la etapa anterior la negociación colectiva había constituido una herramienta de los trabajadores y las organizaciones sindicales para establecer, en forma centralizada y a nivel de rama de actividad, límites a los empleadores en cuanto a la determinación de las condiciones de trabajo. La principal intervención del Estado, dado el estado de relaciones de fuerza imperantes, se había centrado en establecer períodos de vigencia y de suspensión de la negociación colectiva, sin poder incidir, a excepción de algunas coyunturas particulares, en la determinación de sus contenidos.

Este patrón de negociación colectiva se modificó sustancialmente a lo largo de esta etapa, donde pueden distinguirse dos grandes períodos. En primer lugar, la suspensión de toda actividad comercial como consecuencia del golpe de estado de 1976 y el largo proceso de reinstitucionalización desarrollado hasta 1987; en segundo lugar, la etapa que transcurre desde 1991 hasta finales del siglo, que se caracterizó, fundamentalmente a partir de mediados de los años '90, por la consagración de la flexibilización convencional de las condiciones de trabajo. Entre ambos períodos (1988 – 1991), se encuentra una breve transición, cuyas tendencias no llegaron a consolidarse en los años siguientes.

El debilitamiento de la posición de los trabajadores en la relación de fuerzas sociales se complementó con una retracción de la presencia y actividad de los delegados y las comisiones internas en los lugares de trabajo, que fueron las principales víctimas tanto de la represión física de la dictadura militar, como de las transformaciones en la estructura productiva que tuvieron lugar a lo largo de la etapa.

Como consecuencia de ello, la estrategia de pinzas propia del modelo de negociación colectiva desarrollado entre los años '50 y '70 se invirtió a partir de mediados de los '70, y crecientemente durante la década de los '90.

Por un lado, si bien la representación de los trabajadores en las negociaciones colectivas siguió estando a cargo del sindicato por rama de actividad a nivel nacional, asistimos a partir de entonces a una creciente descentralización del ámbito de negociación, que promovió una mayor fragmentación de la regulación de las condiciones de compra venta y consumo productivo de la fuerza de trabajo a través de convenios colectivos a nivel de empresa. Esta fragmentación fue complementada con la introducción de contenidos de flexibilidad laboral en los convenios colectivos, que les otorgaron a los empleadores mayores facultades para intensificar la explotación de la fuerza de trabajo.

Este debilitamiento del control “por arriba” se potenció por un retroceso de la organización “por abajo”, en tanto los ámbitos sindicales en los lugares de trabajo, y los trabajadores en general, fueron los más afectados por el proceso de reestructuración capitalista en curso desde mediados de los años '70, y los cambios que de él se derivaron sobre el mercado de trabajo y la estructura ocupacional.

Para dar cuenta de estas transformaciones, a lo largo de este capítulo analizaré, en primer lugar, los mecanismos de intervención estatal en la negociación colectiva, tanto en términos del establecimiento de períodos de

suspensión y de vigencia, como principalmente a partir de los intentos estatales por determinar contenidos y niveles de la negociación.

Posteriormente, abordaré los principales contenidos incorporados en las rondas de negociación de convenios colectivos de trabajo, haciendo hincapié en aquellas cláusulas que le otorgaron a los empleadores mayores facultades para la determinación de las condiciones de compra venta y consumo productivo de la fuerza de trabajo, y refiriendo, cuando existan disposiciones al respecto, a la regulación de la actividad de los delegados y las comisiones internas.

Finalmente, realizaré una síntesis de los contenidos de los convenios colectivos de trabajo celebrados en esta etapa por los principales sindicatos de trabajadores de las industrias de la alimentación, metalúrgica y química y petroquímica, a fin de identificar las continuidades y rupturas con relación a la etapa anterior.

## **2. La reestructuración del sistema de negociación colectiva**

### **2.1 La larga suspensión de la negociación colectiva: desde la prohibición dictatorial hasta la normalización democrática (1976 – 1987)**

La prohibición de la actividad sindical promovida por el gobierno militar a partir de marzo de 1976 incluyó una nueva suspensión de la posibilidad de negociar colectivamente las condiciones de trabajo entre empleadores y organizaciones sindicales.

Como parte de sus primeras medidas, el gobierno militar dictó en el mes de mayo de 1976 la ley 21.307, que suspendió la vigencia de las cláusulas establecidas en convenios colectivos de trabajo o en otras normas por las que se habían instituido organismos o comisiones, limitando expresamente la participación de los representantes de los trabajadores en la determinación de las condiciones de trabajo. Asimismo, esta norma estableció que los

incrementos generales en las remuneraciones solo podrían ser otorgados por el Poder Ejecutivo de la Nación.

La consecuencia directa de estas primeras medidas del gobierno militar, sumadas al aumento de la represión sobre los conflictos laborales fue una caída generalizada del salario real, que a partir de entonces comenzaría una tendencia descendente que se prolongó hasta el fin de la convertibilidad en el año 2001.

El avance del Estado sobre la actividad de las organizaciones sindicales en materia de determinación colectiva de las condiciones de trabajo se complementó, a finales del año 1976, con el dictado de la ley 21.476, que eliminó gran parte de los condicionamientos sobre la utilización de la fuerza de trabajo que, a través de la negociación colectiva, los sindicatos habían impuesto a los empleadores y cuyos orígenes, como hemos señalado en el capítulo 4 de este trabajo, pueden hallarse en los convenios colectivos celebrados durante los primeros gobiernos peronistas.

En particular, dicha ley derogó las cláusulas convencionales que obligaban al empleador a recurrir a bolsas de trabajo o que garantizaban la participación de las organizaciones sindicales en los procesos de designación o promoción de los trabajadores.

Asimismo, en su artículo 5º facultó genéricamente al Poder Ejecutivo Nacional para revisar las convenciones colectivas, pudiendo eliminar o reformar las cláusulas que, a criterio de la autoridad administrativa, hubiesen incorporado reglas generadoras de “excesos o distorsiones”, que lesionen el equilibrio de las partes o que hubieran contribuido al deterioro de las relaciones entre empleadores y trabajadores<sup>185</sup>.

En síntesis, el objetivo institucional de la política sindical del gobierno militar apuntaba a eliminar la capacidad de acción de las organizaciones

---

<sup>185</sup> Una breve enumeración de las medidas adoptadas por el gobierno militar respecto de doce actividades distintas se encuentra en Pozzi (2008).

sindicales, que se plasmaba en la imposibilidad de impulsar conflictos laborales<sup>186</sup>, y por ende de impulsar mejoras o resistir avances sobre los niveles salariales y la regulación de las restantes condiciones laborales.

Las demandas de las organizaciones sindicales para recobrar la capacidad de determinar las condiciones de trabajo a través de la negociación colectiva no tardaron en explicitarse, y ya a partir de 1978 comenzaron a estar presentes en las actividades impulsadas por los distintos reagrupamientos sindicales que se fueron articulando en el período, en particular por parte de aquellos sectores menos dialoguistas con el gobierno militar<sup>187</sup>.

Por el contrario, para el gobierno militar la reinstalación de la negociación de convenios colectivos de trabajo no constituía una prioridad, y a partir de 1979 sus acciones estuvieron dirigidas hacia la normalización de las organizaciones sindicales en los términos previstos por la ley 22.105. En tal sentido, a mediados de 1980 el Ministro de Trabajo Llamil Reston declaraba que “las convenciones colectivas de trabajo se reimplantarán tan pronto se tenga todo el espectro gremial reestructurado” (Pozzi, 2008).

El debilitamiento del gobierno militar a comienzos de los años '80, y el fracaso del proceso de normalización de las organizaciones sindicales postergaron los debates en torno al sistema de negociación colectiva, que sólo volvieron a ocupar un lugar central a partir de la recuperación de la democracia.

La primera medida adoptada por el gobierno radical sobre negociación colectiva fue el reestablecimiento de las cláusulas de los convenios colectivos de trabajo que habían sido mutiladas en 1976, a través de la ley

---

<sup>186</sup> Como señalamos en el capítulo anterior, el gobierno militar tipificó como delito la organización y la participación en huelgas, imponiendo penas de prisión de 3 a 10 años para los instigadores y de 1 a 6 años para los trabajadores que se adhirieran a ellas (ver leyes 21.400 y 21.459). Por cierto que esta legislación no impidió que los trabajadores promovieran conflictos, ni que sus disposiciones se aplicaran automáticamente a todos los trabajadores que participaran en una medida de fuerza. Al respecto, ver Pozzi (2008).

<sup>187</sup> El reclamo por la normalización del sistema de negociación colectiva estuvo presente en la declaración de los “25” con motivo del 1º de mayo de 1978, y posteriormente fue uno de los ejes convocantes a la huelga general de abril de 1979 (Pozzi, 2008).

21.476. Para ello, en septiembre de 1984 fue sancionada la ley 23.126, que debía entrar en vigencia un año más tarde.

Para entonces, el gobierno nacional continuaba determinando los salarios de los trabajadores a través de la realización de actualizaciones mensuales. Sin embargo, a partir de abril de 1984, y como consecuencia de las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional, el gobierno se comprometió a establecer un sistema de actualización trimestral, medida que fue rechazada públicamente por la CGT (Aruguete, 2006), que demandaba la inmediata puesta en vigencia de las normas que la dictadura militar había suspendido o derogado a partir de 1976, entre ellas la ley 14.250 sobre negociaciones colectivas.

Las discusiones iniciales en torno a la recuperación de la negociación colectiva como mecanismo para la determinación de los salarios se daban en un contexto en el que la política económica del gobierno radical se enfrentaba a desafíos heredados del proceso de reestructuración económica en curso, que incluían no solo altos niveles de inflación, sino también un excesivo peso de la deuda externa sobre el conjunto de la economía. En este sentido, la inflación en el año 1983 fue del 433,7%, y en 1984 superó el 600%. Por su parte, el déficit fiscal en 1983 fue superior al 10% del PBI. Finalmente, hacia 1984 el pago de los servicios de la deuda externa era equivalente al 8% del producto anual, y a dos terceras partes de las exportaciones (Pesce, 2006).

Aún así, inicialmente el gobierno radical apuntaba a hacer frente a estos desafíos sin que ello implicara renunciar a una estrategia de crecimiento económico, con un incremento del empleo y los salarios reales.

Sin embargo, poco tiempo después, el fracaso de este primer plan económico tuvo como consecuencia el desplazamiento del ministro de economía Grinspun, y a mediados de 1985 el lanzamiento de un nuevo programa de ajuste, denominado “Plan Austral”, que tendría importantes

consecuencias sobre el proceso de normalización de la negociación colectiva en curso.

En efecto, dicho plan incluía un congelamiento de precios y salarios, por lo que ante la inminencia del reestablecimiento de las negociaciones colectivas, el gobierno envió al Congreso un nuevo proyecto de ley, que excluía explícitamente la negociación salarial de las discusiones paritarias. Frente al rechazo de la CGT, y a la imposibilidad de sancionar dicho proyecto legislativamente, el gobierno recurrió a un decreto para limitar el alcance de las negociaciones salariales (Bisio et al, 1999).

La implementación del “Plan Austral” coincidió con un cambio en la orientación política y económica del gobierno radical, que a su vez buscó configurar una nueva “coalición social y política” a partir de desarrollar vínculos con determinadas fracciones de los empresarios y las organizaciones sindicales, en este último caso aquellas encuadradas en las 62 Organizaciones (Aruguete, 2006).

Como parte de este proceso, el gobierno nacional impulsó en 1986 un nuevo intento de normalizar el sistema de negociación colectiva, a través de un paquete de proyectos de ley que, en términos generales, promovían:

- La descentralización de la negociación colectiva, estableciendo reglas para la articulación entre los convenios de rama o sector, y los convenios de empresa;
- La diferenciación geográfica de la estructura salarial;
- El establecimiento, dentro de los contenidos de la negociación colectiva, de mecanismos autónomos de solución de conflictos;
- La imposición de límites al ejercicio del derecho de huelga;
- La incorporación de los trabajadores del sector público a la negociación colectiva.

Estos proyectos contaron con la oposición tanto de la CGT (aunque paradójicamente eran apoyados por el sindicalismo ortodoxo, liderado por

Lorenzo Miguel) como de la Unión Industrial Argentina, y no llegaron a tratarse en el Congreso Nacional.

Sin embargo, la sanción de un nuevo marco regulatorio para la negociación de convenios colectivos de trabajo no tendría que esperar mucho tiempo más. El creciente debilitamiento del gobierno radical, cristalizado en una derrota en las elecciones parlamentarias de 1987, sentó las bases necesarias para una negociación con las organizaciones sindicales y el partido peronista, que incluyó también, como señalamos anteriormente, la sanción de una nueva ley de asociaciones profesionales y la normalización del sistema de obras sociales sindicales.

## **2.2 Un breve interregno: la negociación colectiva entre la normalización radical y la hiperinflación (1988 – 1991)**

El debilitamiento del gobierno radical a lo largo de 1987 incluyó una profundización de la crisis económica, y la designación de Carlos Alderete como titular del Ministerio de Trabajo, quien provenía del sector dialoguista de las organizaciones sindicales. A partir de su derrota electoral en 1987, el gobierno radical inició un proceso de retiro que incluyó la normalización de la negociación colectiva, en términos similares al modelo tradicional establecido en la ley 14.250, y que se plasmó en la sanción de las leyes 23.544 y 23.545.

La trayectoria que experimentó la regulación de la negociación colectiva entre el golpe de estado de 1976 y el final del gobierno de Alfonsín resulta similar a la que experimentaron la estructura sindical y el sistema de obras sociales sindicales, ya que en todos los casos las organizaciones sindicales lograron preservar las conquistas institucionales obtenidas durante la etapa de industrialización por sustitución de importaciones, a pesar de las iniciativas en contrario promovidas tanto por el gobierno militar como por el gobierno radical.

Como consecuencia de la sanción de las leyes 23.544 y 23.545, a partir de 1988 se reabrió la posibilidad de negociar convenios colectivos de trabajo.

Las características de los primeros convenios colectivos celebrados a fines de los años ‘80 respondieron, en términos generales, a aquellas presentes durante la vigencia del paradigma “tradicional”, que había predominado, con interrupciones, hasta 1975 (Bisio et al, 1999). En cuanto a la estructura de la negociación colectiva, en el cuadro n° 1 se observa la existencia de un predominio de las negociaciones por actividad, y una cantidad menor de convenios por empresa.

**Cuadro n° 1: Convenios homologados entre 1988 y junio de 1991 por ámbito de negociación**

	1988	1989	1990	1991 (hasta junio)	Total
Actividad	28	59	63	24	174
Empresa	0	18	12	12	42
Total	28	77	75	36	216

Fuente: Battistini (2001)

En cuanto al contenido de los convenios homologados entre 1988 y 1991, Bisio et al (1999) también destacan la inexistencia de profundas modificaciones respecto de aquellos que estuvieron presentes hasta la ronda de negociación de 1975.

El análisis de los convenios correspondientes a las industrias de la alimentación (CCT 89/90) y química y petroquímica (CCT 77/89), sobre los que volveremos en detalle al final de este capítulo, muestra no sólo la inexistencia de modificaciones sustanciales, sino, en algunos casos puntuales, la obtención de mayores conquistas en términos de adicionales salariales o del régimen de licencias.

Estos no parecen haber sido casos excepcionales, y la revisión del contenido de otros convenios permite apreciar la existencia de cláusulas que, en términos generales, no diferían de los contenidos plasmados en la ronda de negociación de 1975.

En tal sentido, el convenio aplicable a los trabajadores de la industria de aguas gaseosas (CCT 152/91) establecía, entre otras cláusulas, un descanso diario de 35 minutos (que se extendía en 15 minutos más si el trabajador debía realizar horas extras) y el reconocimiento de múltiples licencias pagas, entre las que se encontraban 14 días anuales por cuidado de familiar y dos días anuales para concurrir a las asambleas ordinarias o extraordinarias del sindicato.

Resulta muy interesante analizar, en este caso, la regulación convencional de las vacaciones anuales correspondientes al trabajador, ya que este será uno de los campos donde se plasmará la flexibilización laboral durante la década de los '90. Al respecto, el CCT 152/91 habilitaba la posibilidad de otorgar la licencia anual entre los meses de abril a diciembre, haciendo expresa referencia a las características especiales de la actividad, que poseen un pico de demanda en la temporada estival. Sin embargo, dicha concesión venía asociada a una serie de compensaciones que incluían la garantía de poder gozar las vacaciones en verano al menos una vez cada tres períodos, la extensión de dos días cuando el trabajador vacacionara a más de 1000 km de distancia de su hogar, el derecho a obtener el reintegro de los gastos de hotelería o colonia vacacional hasta un máximo del 25% del salario básico del trabajador, y la posibilidad del trabajador de extender entre 5 y 10 días más sus vacaciones, en este caso sin goce de haberes.

La continuidad registrada en la estructura y los contenidos de la negociación colectiva en los primeros años de normalización con respecto a la ronda de negociación de 1975 se verificó incluso en los convenios correspondientes a la industria automotriz, donde la apertura hacia los contenidos de flexibilización laboral recién se generalizaría con la firma del convenio colectivo entre el SMATA y la empresa General Motors en el año 1994 (CCT 98/94), que Battistini (2001) evalúa como paradigmático con relación a los nuevos temas de la negociación colectiva.

En este sentido, cabe preguntarse, en primer lugar, por las condiciones que posibilitaban la negociación de convenios colectivos que, aún en un contexto de un debilitamiento tendencial de los trabajadores en la relación de fuerzas sociales, todavía permitían cristalizar normativamente conquistas laborales, por pequeños que fueran dichos avances.

En efecto, una lectura de este proceso que hiciera hincapié exclusivamente en la dimensión institucional de las relaciones entre el Estado y las organizaciones sindicales, podría concluir en calificar como victoriosa la posición de las organizaciones sindicales a finales de los años '80. Sin embargo, las transformaciones que se estaban operando en las relaciones de fuerzas se dirigían en un sentido contrario.

Por un lado, los triunfos legislativos de los sindicatos a fines de los años '80, y las pequeñas conquistas cristalizadas en los convenios colectivos de trabajo negociados en el período 1988 – 1991 se realizaron en un contexto en el que el salario real del conjunto de los trabajadores se encontraba en sus mínimos históricos. En efecto, en 1989 el salario real alcanzó su nivel más bajo en la segunda mitad del siglo XX, luego de una caída ininterrumpida desde 1984, y el leve crecimiento entre 1990 y 1991 no alcanzó para superar los registros de gran parte de la década del '80 (Graña y Kennedy, 2008). Asimismo, para fines de la década del '80 ya se registraban importantes avances en el proceso de desestructuración del mercado formal de trabajo, con un crecimiento de las tasas de desocupación y subocupación, en niveles cercanos al 10% cada una de ellas, y en un aumento de la cantidad de trabajadores no registrados y cuentapropistas, tal como hemos descripto en el capítulo 5.

Por otra parte, dichos cambios estructurales estaban generando las condiciones de posibilidad para que en la década siguiente los trabajadores no pudieran enfrentar los procesos de reformas estructurales que se plasmarían en una modificación de gran parte de las normas laborales, en una descentralización del ámbito de la negociación colectiva, y en la

remoción de los límites impuestos a los empleadores para establecer las condiciones de compra venta y consumo productivo de la fuerza de trabajo.

En este sentido, la posición de fortaleza política de las organizaciones sindicales hacia fines de la década del '80 les permitió vetar numerosas iniciativas del gobierno radical en el plano de la política sindical y económica, recuperar los instrumentos clásicos de organización y acción sindical (estructura organizativa, negociación colectiva y obras sociales), y también plasmar algunos avances parciales en la negociación de convenios colectivos de trabajo.

Sin embargo, esta situación de fortaleza política era relativa, por cuanto sus bases eran mucho más endebles que aquellas sobre las cuales se había sustentado hasta mediados de la década del '70. Por un lado, el creciente deterioro del mercado formal de trabajo, y en particular de la estructura ocupacional en la industria manufacturera, establecían interrogantes a futuro en torno a la capacidad de acción sindical; por el otro, aquella fortaleza política, como vimos anteriormente, estaba supeditada a una posición subordinada del sindicalismo dentro del peronismo, luego de la derrota electoral de 1983 y el proceso de renovación peronista iniciado a partir de entonces.

En este sentido, Bonnet (2007) señala que los procesos hiperinflacionarios de 1989 y 1990 establecerían las nuevas bases para poder avanzar en la profundización del proceso de reestructuración capitalista en curso desde mediados de los años '70, en tanto impusieron sobre el conjunto de la clase trabajadora una nueva relación de fuerzas que permitiría llevar adelante, e incluso profundizar, aquellas medidas que habían recibido una oposición exitosa por parte de los trabajadores durante los años '80.

Como veremos a continuación, estas transformaciones tuvieron consecuencias en las características del patrón de la negociación colectiva, tanto en su estructura como en sus contenidos, que cambiaron drásticamente a partir de la implementación del plan de convertibilidad, y del

relanzamiento del proceso de reestructuración capitalista a comienzos de 1991.

### **2.3 Flexibilidad laboral y descentralización de los convenios colectivos de trabajo (1991 – 2001)**

El programa de ajuste estructural impulsado por el nuevo gobierno peronista a partir de 1989 incluyó la privatización de las empresas públicas, una mayor apertura al comercio exterior, y la desregulación de numerosas áreas de la economía, y en particular de las relaciones laborales.

Si bien la idea de desregulación puede estar asociada a una falta de normas, lo cierto es que, por el contrario, el análisis de las relaciones laborales a lo largo de esta década se encuentra plagado de leyes y decretos, en una proporción mucho más importante que en los períodos previos.

Resulta más correcto hablar entonces de un proceso de re – regulación, que incluyó cambios significativos en el ámbito de cobertura y en los contenidos negociados en los convenios colectivos de trabajo<sup>188</sup>. En este sentido, si bien los antecedentes de este proceso se remontan a 1989, principalmente con la sanción de las leyes de reforma del estado y de emergencia económica (23.696 y 23.697 respectivamente), el punto de inflexión en materia de relaciones laborales fue la ley nacional de empleo, sancionada en 1991, sobre la cual volveremos a continuación.

Ante este avance estatal, las organizaciones sindicales recurrieron, en términos generales, a estrategias defensivas. En particular, utilizaron la garantía de ultraactividad como forma de mantener la vigencia del convenio anterior, y ello se tradujo en una merma considerable de los acuerdos efectivamente celebrados. Como una derivación de ello, la mayor cantidad de negociaciones durante este período se explica por las actividades cuyo

---

<sup>188</sup> Los cambios en la regulación de las relaciones laborales durante los años '90 incluyeron numerosas áreas, y durante este período los trabajadores experimentaron serios retrocesos en cuanto al reconocimiento estatal de sus derechos individuales. Un análisis de las reformas laborales durante la década de los '90 puede encontrarse en Beccaria y Galín (2002) y en Battistini (2001).

comportamiento económico fue positivo en el período, tales como automotrices, empresas de servicios privatizadas, y las industrias petrolera y petroquímica (Novick y Trajtemberg, 2000). Aún así, cabe destacar que en aquellas actividades que se negaron a renovar los convenios de 1975, se registraron negociaciones de hecho a nivel de las plantas que reflejaban el avance de los empleadores, aún a pesar de la vigencia del convenio de actividad<sup>189</sup>.

En términos generales, durante la década del '90, y particularmente a partir de 1994, la gran mayoría de los convenios y acuerdos fueron pactados por empresa, a diferencia de la forma anterior en la cual predominaban los acuerdos por rama o sector. Estos acuerdos estuvieron signados por la flexibilidad contractual y la regulación flexible al interior de la empresa vinculada con los cambios en las normas sobre jornada, organización del trabajo y modalidad de las remuneraciones (Novick y Trajtemberg, 2000), es decir, por la existencia de menores límites para que los empleadores determinen las condiciones de compra venta y consumo productivo de la fuerza de trabajo.

### **2.3.1 El establecimiento de las bases institucionales del cambio en el sistema de negociación colectiva**

Entre 1989 y 1991 se produjeron un conjunto de acontecimientos que posibilitaron el impulso de un nuevo avance estatal sobre el sistema de negociación colectiva centralizada por rama de actividad, en tanto daban cuenta de la existencia de un cambio en la relación de fuerzas que establecía condiciones objetivas crecientemente adversas para la acción sindical.

Para entonces, el gobierno ya había logrado estabilizar el funcionamiento macroeconómico a partir del éxito inicial del Plan de Convertibilidad, que redujo rápidamente los niveles de inflación. Por otra parte, el programa de reformas estructurales, en marcha desde 1989, ya contaba con un importante

---

<sup>189</sup> Para el caso paradigmático de la verificación de esta dinámica en el ámbito de la actividad metalúrgica, ver Battistini (2001) y Freytes Frey (1999). Sobre este punto volveremos posteriormente.

grado de ejecución, y las principales huelgas que los trabajadores habían llevado adelante en contra de la privatización de las empresas públicas habían sido derrotadas. Finalmente, el gobierno había obtenido una relegitimación política a partir de su victoria en las elecciones parlamentarias de 1991 (Bonnet, 2007).

Desde esta posición de mayor fortaleza relativa, el gobierno impulsó un nuevo conjunto de transformaciones estructurales, que incluyeron modificaciones en el sistema de negociación colectiva.

Al respecto, la Ley Nacional de Empleo (24.013) puede ser considerada como el punto de partida de dicho proceso, ya que a partir de entonces el Estado promovió, activa o pasivamente, la inclusión de determinados contenidos en las negociaciones colectivas. Activamente, obligando a las partes a incorporar materias específicas en los convenios; pasivamente, habilitando expresamente la disponibilidad colectiva de derechos consagrados en otras leyes.

En tal sentido, esta ley estableció la obligatoriedad de incluir, dentro de los convenios colectivos, cláusulas referidas los siguientes temas:

- La incorporación de la tecnología y sus efectos sobre las relaciones laborales y el empleo;
- El establecimiento de sistemas de formación que faciliten la polivalencia de los trabajadores;
- Los regímenes de categorías y la movilidad funcional;
- La inclusión de una relación apropiada sobre la mejora de la productividad, el aumento de la producción y el crecimiento de los salarios reales;
- Implementación de las modalidades de contratación previstas en la ley;
- Las consecuencias de los programas de reestructuración productiva, en las condiciones de trabajo y empleo;
- El establecimiento de mecanismos de información y consulta.

Si bien la inexistencia de referencias a estas cuestiones no implicaba un obstáculo para la homologación del convenio, la consideración de los temas señalados estaba adelantando aquellas cuestiones que estarían presentes en muchas de las negociaciones llevadas adelante a lo largo de la década de los '90.

Por otra parte, a partir de la sanción de esta ley también se habilitó a modificar convencionalmente la jornada máxima legal, a partir de estipular métodos de cálculo de la jornada máxima en base a promedios. De esta manera, las empresas podían disponer con mayor flexibilidad de los tiempos de trabajo, extendiendo o reduciendo la jornada de acuerdo con sus necesidades productivas, y sin la obligación de tener que afrontar mayores costos por ello.

Finalmente, la ley también creó modalidades de flexibilización en el ingreso laboral, que debían ser recogidas por los convenios colectivos de trabajo, a partir de establecer contratos “promovidos”, que se diferenciaban del principio general, vigente hasta entonces, de la contratación de trabajo por tiempo indeterminado<sup>190</sup>.

La obligatoriedad de incluir determinados contenidos, y la apertura a la disponibilidad colectiva de otros, se complementó con la prohibición de establecer mecanismos indexatorios de los salarios, y que solo podrían ser incrementados sobre la base los incrementos de productividad<sup>191</sup>.

---

<sup>190</sup> Entre las modalidades “promovidas” se encontraban los contratos de “fomento del empleo por lanzamiento de nueva actividad”, de “práctica laboral para jóvenes” y de “trabajo – formación”. Estas modalidades permitían la contratación por tiempo determinado, y no preveían el pago de indemnizaciones a su finalización. El plazo máximo de la contratación variaba entre uno y dos años, y adicionalmente los empleadores recibían el beneficio de un descuento del 50% en las cargas patronales.

<sup>191</sup> Ver decreto 1334/91.

Asimismo, el Estado también impulsó activamente la descentralización de las unidades de negociación, promoviendo los acuerdos o convenios a nivel de empresa<sup>192</sup>.

A partir de entonces la negociación de condiciones de trabajo a través de convenios colectivos de empresa creció significativamente, pasando de representar entre el 10% y el 20% del total de negociaciones entre 1991 y 1992, a aproximadamente la mitad entre 1993 y 1994, y al 77% del total entre 1995 y 1999 (ver cuadro n° 2).

**Cuadro n° 2: Cantidad de negociaciones colectivas homologadas por el Ministerio de Trabajo de la Nación según ámbito de cobertura (1991 – 1999)**

	Empresa	%	Rama y Actividad	%	Total
1991	18	18,56%	79	81,44%	97
1992	44	21,05%	165	78,95%	209
1993	91	41,74%	127	58,26%	218
1994	104	51,49%	98	48,51%	202
1995	125	63,78%	71	36,22%	196
1996	107	70,39%	45	29,61%	152
1997	167	80,29%	41	19,71%	208
1998	189	86,30%	30	13,70%	219
1999 <sup>193</sup>	87	86,14%	14	13,86%	101
Total	932	58,18%	670	41,82%	1602

Fuente: Elaboración propia con datos de Montuschi (2000).

Sin embargo, este proceso de descentralización de los ámbitos de la negociación colectiva no estuvo asociado a una descentralización del sujeto sindical que participaba en la firma del convenio colectivo de trabajo. Por el contrario, casi el 70% de las negociaciones fue encabezada por la organización sindical de ámbito nacional, mientras que solo el 30% fue suscripta exclusivamente por el sindicato de ámbito local (Novick y Trajtemberg, 2000). De esta manera, cabe concluir señalando que la

<sup>192</sup> Ver decreto 470/93.

<sup>193</sup> Sólo se consideran las homologaciones correspondientes al primer semestre.

estructura de la negociación colectiva durante los años '90 se caracterizó por la presencia de un sujeto sindical centralizado, mientras que su ámbito de cobertura fue crecientemente descentralizado, proceso que se profundizó a partir de 1994.

### **2.3.2 El acuerdo marco de 1994 y la regulación de las relaciones laborales durante la segunda mitad de la década del '90**

El período que se abre a partir del año 1994 puede ser caracterizado como aquel en el cual se cristalizaron normativamente los mayores retrocesos de los trabajadores, tanto en términos de las relaciones individuales como colectivas del trabajo.

Para entonces, las condiciones objetivas para el desarrollo de la acción sindical resultaban manifiestamente adversas para el conjunto de los trabajadores, y en particular para los sectores ligados a la industria. El crecimiento constante de las tasas de desocupación y subocupación debilitaba la posición de los trabajadores ocupados, ya que la amenaza de perder el puesto de trabajo era manifiesta, afectando por ende la posibilidad de desarrollar acciones reivindicativas. A su vez, el constante deterioro del mercado formal de trabajo generaba una mayor fragmentación dentro del conjunto de los trabajadores, poniendo nuevos obstáculos a la promoción de acciones comunes. Finalmente, la situación en la industria era aún peor: en 1994 la cantidad de asalariados era un 27% inferior a la existente en 1985, y un 34% si se la compara con 1974, y dicha caída se explica en gran medida por la reducción en los grandes y medianos establecimientos, que se redujeron aún más que el promedio del sector.

En este marco, en el período que transcurre entre 1994 y la caída de la convertibilidad, a fines de 2001, el Estado sancionó numerosas leyes que avanzaron sobre los derechos individuales de los trabajadores, e impulsó diversos intentos de modificar el sistema tradicional de la negociación colectiva.

El punto de partida de este proceso puede ubicarse en junio de 1994, cuando el gobierno impulsó la firma del “Acuerdo marco para el empleo, la productividad y la equidad social”, que fue suscripto la Confederación General del Trabajo, la Unión Industrial Argentina, la Cámara Argentina de Comercio, la Cámara Argentina de la Construcción, la Asociación de Bancos Argentinos, la Asociación de Bancos de la República Argentina, la Sociedad Rural Argentina, y la Bolsa de Comercio de Buenos Aires.

El objetivo de este acuerdo fue establecer consensos a fin de implementar un conjunto de reformas que incluyeron, entre otras, la sanción de una nueva ley de accidentes de trabajo (ley n° 24.557), regímenes especiales para pequeñas y medianas empresas (ley n° 24.467), cambios a la ley de concursos y quiebras (ley n° 24.522) y el establecimiento de nuevas modalidades de contratación y la ampliación del período de prueba (ley n° 24.465). Asimismo, también se impulsó la introducción de cláusulas de flexibilización laboral en los convenios colectivos de trabajo.

La reacción sindical frente a esta avanzada frente a las conquistas laborales no fue uniforme. En este sentido, Tomada (1999) destaca la existencia de tres tipos de respuestas: la “confrontación”, encabezada por sindicatos del sector público u otros de clase media, que habría resultado minoritaria; la “negociación dura”, llevada adelante por sindicatos que apoyaban críticamente al gobierno, pero que preservaban cierto grado de autonomía; y la “negociación blanda”, que habría sido la opción mayoritaria, y habría significado un apoyo de los gremios al programa de gobierno<sup>194</sup>.

A los fines de explicar el comportamiento de este último y mayoritario grupo, Tomada refiere a cuatro grandes razones:

---

<sup>194</sup> La caracterización realizada por Tomada, si bien dicho autor no lo explicita, encontraría dentro de los sindicatos confrontacionistas a aquellos integrantes de la CTA, y en gran medida del MTA. Dentro de los negociadores duros, podrían hallarse, por momentos, algunas organizaciones del MTA y otros sindicatos muy importantes como la Unión Obrera Metalúrgica. Finalmente, los negociadores blandos estarían conformados por los sindicatos mayoritarios dentro de la CGT, que acompañaron al gobierno menemista durante toda su gestión, y que posteriormente también tenderían fuertes lazos con el gobierno de la “Alianza”.

- La búsqueda de la “supervivencia organizativa”, a la espera de preservar el sindicato y aguardar un cambio en las relaciones de fuerza;
- La aceptación de los procesos de cambio, que requerirían de cierta modernización de las organizaciones sindicales;
- Una disminución en la capacidad de conflicto, cuyas razones se encontraban en el desgaste producido durante las huelgas de los años ’80, la legitimidad del programa de ajuste por oposición a la hiperinflación de 1989, la existencia de una campaña antisindical, y el crecimiento del desempleo;
- La dificultad de cuestionar abiertamente a un gobierno del partido político al cual gran parte de las direcciones sindicales pertenecían.

Por otra parte, en el punto X.5 del Acuerdo Marco, las partes también se comprometieron a “elaborar un proyecto de ley de negociación colectiva que contemple la necesidad de renovar la negociación y de modernizar su estructura y sus contenidos, en ejercicio de la autonomía colectiva”.

Si bien aquí no se explicitaban los alcances de esta renovación de la negociación y modernización de la estructura, es posible inferir que detrás de dicho objetivo se encontraba la búsqueda de los empleadores de cristalizar normativamente la descentralización de la negociación, y eliminar la ultraactividad que, como vimos, permitía estrategias sindicales defensivas al sostener la vigencia de convenios colectivos celebrados en el año 1975.

El intento de promover una reforma consensuada del sistema de negociación colectiva no produjo resultados, y poco tiempo después el gobierno avanzó nuevamente sobre este punto.

Específicamente, a fines de 1996 el decreto 1553 le otorgó facultades al Ministerio de Trabajo para deshomologar cláusulas contenidas en convenios colectivos vigentes cuando, a su criterio, ellas se opusieran a normas legales dictadas con posterioridad a su negociación, o incluso cuando el convenio

estuviera vigente por ultraactividad y el Ministerio de Trabajo considerase que la cláusula en cuestión dejó de reunir los requisitos para su homologación. Paralelamente, el decreto 1555 estableció un nuevo régimen de negociación colectiva para las pequeñas y medianas empresas, que eliminaba la ultraactividad en el ámbito de las PyMES, y habilitaba a los delegados y las comisiones internas a firmar convenios colectivos sin contar con la presencia del sindicato del sector.

El impacto de estas normas fue nulo, ya que fueron declarados inconstitucionales a pedido de la Confederación General del Trabajo<sup>195</sup>, y tiempo después fueron derogados por el propio gobierno nacional<sup>196</sup>. Sin embargo, ellos también constituyen una muestra del avance que el Estado realizaba sobre el sistema tradicional de negociación colectiva, y la posición defensiva que debían adoptar las organizaciones sindicales.

Finalmente, los últimos avances estatales sobre el sistema tradicional de negociación colectiva se produjeron en los años 1998 (ley n° 25.013) y 2000 (ley n° 25.250), aunque ambas respondían a razones y objetivos no necesariamente concurrentes.

La primera de estas normas apuntaba a forzar la renegociación de los convenios colectivos vigentes por ultraactividad desde 1975. Asimismo, en sus disposiciones se cristalizaba el esquema predominante durante los años '90, en tanto se favorecía la descentralización del ámbito de negociación, habilitando que un convenio de empresa prevalezca sobre un convenio de actividad, pero al mismo tiempo se garantizaba la centralización del sujeto de la negociación, ya que establecía expresamente que la representación de los trabajadores estaría a cargo de la asociación sindical con personería gremial de grado superior, y que esta tenía la facultad de delegar dicho poder en sus estructuras descentralizadas.

---

<sup>195</sup> Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala de FERIA, sentencia dictada el 24 de enero de 1997 en el caso “Confederación General del Trabajo c. Estado Nacional s. amparo”.

<sup>196</sup> Ver decreto 50, dictado el 27 de enero de 1999.

Aún así, nuevamente las disposiciones de esta ley deben ser analizadas no sólo a partir de la manifiesta debilidad de los trabajadores en la relación de fuerzas sociales a finales de los años '90, sino también a partir de la, por cierto mucho más limitada que años atrás, capacidad de intervención política de las organizaciones sindicales. En efecto, el avance de esta ley sobre aquellos convenios colectivos que aún se encontraban vigentes por ultraactividad desde 1975 no fue tan importante, ya que en la propia ley se establecía que quedarían fuera de dichas disposiciones aquellas actividades que hubieran registrado algún tipo de renegociación a partir de 1988, por lo que el alcance de esta norma, en este aspecto, sería sustancialmente menor (Battistini, 2001).

Por el contrario, dos años más tarde el Estado intentó modificar radicalmente la regulación del sistema de negociación colectiva. Para ello, la ley n° 25.250, también conocida como “ley Banelco”, derogó expresamente la ultraactividad, que sólo podría pactarse por acuerdo de las partes, y estableció una clara preferencia por la negociación descentralizada, tanto en lo que respecta a ámbitos como sujetos. Al mismo tiempo, instauró un mecanismo para renovar la totalidad de los convenios colectivos que se encontraban vigentes hasta entonces por aplicación de la ultraactividad<sup>197</sup>.

La sanción de esta ley constituyó el punto más alto del avance del Estado sobre el sistema de negociación colectiva, y aún así la postura de las organizaciones sindicales no fue unánime. En efecto, mientras que la CTA y el MTA, que a partir de aquí pasaría a denominarse “CGT disidente” se opusieron abiertamente, la conducción de la CGT oficial pasó de un tibio cuestionamiento a un posterior apoyo.

Sin embargo, los efectos más importantes de esta ley no se verificarían en el plano de la regulación de las relaciones laborales, y sí en el funcionamiento del sistema político. En efecto, el surgimiento de denuncias en torno a la existencia de sobornos pagados por el gobierno nacional a miembros de la

---

<sup>197</sup> Para un análisis extenso de la ley n° 25.250 ver Recalde (2001).

oposición política en el parlamento para obtener la sanción de la ley culminó, poco tiempo más tarde, con la renuncia a la vicepresidencia de Carlos Alvarez, y con un creciente debilitamiento político del gobierno en el marco de una persistente crisis económica que se había iniciado en 1998.

Poco tiempo después de sancionada la ley 25.250, el régimen de convertibilidad sucumbiría bajo el peso de una creciente conflictividad social, y con él el gobierno radical de Fernando De la Rúa. Se abriría así una transición que culminaría, dos años más tarde, en su derogación y en el reestablecimiento del sistema tradicional de negociación colectiva<sup>198</sup>.

### **3. El avance de la flexibilización laboral sobre la regulación de las condiciones de compra venta y consumo productivo de la fuerza de trabajo**

Las transformaciones experimentadas entre 1976 y 2001 por el sistema de negociación colectiva afectaron, en términos relativos, con mayor intensidad a los trabajadores que a las organizaciones sindicales.

Mientras estas últimas pudieron resistir, a lo largo de la etapa, gran parte de los intentos estatales de desmontar sus conquistas institucionales (particularmente el reconocimiento del monopolio de la representación sindical y el derecho a negociar los convenios colectivos de trabajo, y en cierta medida también el control sobre la administración del sistema de obras sociales sindicales), esta resistencia no fue exitosa frente al avance de los empleadores sobre los límites a la determinación de las condiciones de compra venta y consumo productivo de la fuerza de trabajo.

En este sentido, los convenios colectivos celebrados durante la década de los '90 muestran un avance permanente de la introducción de cláusulas de flexibilización laboral, que paulatinamente fueron alcanzando a los distintos niveles de las relaciones laborales.

---

<sup>198</sup> Ver ley 25.877, sancionada en marzo de 2004.

Este avance se aceleró luego de la firma del Acuerdo Marco entre la CGT y las cámaras patronales en 1994, que en el punto X.4 establecía expresamente:

“Las partes coinciden, asimismo, en la necesidad de ampliar el campo de la negociación colectiva mediante la disponibilidad de los institutos de las vacaciones, suspensiones y tiempo de trabajo, a través de los convenios colectivos de trabajo, en base a los acuerdos alcanzados y con los límites establecidos”.

De esta manera, la organización más representativa del conjunto de los trabajadores asumía la necesidad de impulsar la flexibilización de las condiciones de trabajo a través de la negociación colectiva. A partir de entonces, la eliminación de las trabas a los empleadores para disponer de la fuerza de trabajo se generalizó en los acuerdos celebrados entre las organizaciones sindicales y los representantes patronales.

### **3.1 El contenido general de la flexibilización laboral**

Acerca de los contenidos de la negociación colectiva durante la década de los '90, Novick y Trajtemberg (2000) señalan que “el 75% de los acuerdos o convenios (de aquellos que negociaron al menos dos cuestiones), incluyeron al menos una cláusula de flexibilidad”, destacándose “la negociación de flexibilidad, considerada tanto hacia el mercado de trabajo (expresada en la autorización a establecer modalidades de contratación por tiempo determinado) como en la organización interna de la empresa (jornada, organización del trabajo y remuneraciones)”.

La introducción de estas cláusulas se realizó tanto en las negociaciones desarrolladas por rama de actividad como en las negociaciones por empresa. A los fines de dar cuenta del alcance de este proceso, a continuación nos referiremos sólo a las negociaciones por rama de actividad, en tanto ellas bastan para realizar una primera aproximación que permite contrastar la dinámica de este período con la descripción efectuada anteriormente respecto de los contenidos de la negociación colectiva entre los años 1945 y

1975<sup>199</sup>. Posteriormente, analizaremos más detalladamente el contenido de la negociación colectiva en las industrias metalúrgica, química y petroquímica y de la alimentación.

En cuanto a la flexibilidad considerada “hacia el mercado de trabajo”, ella se implementó a partir de la introducción de cláusulas en los convenios colectivos que habilitaban la utilización de formas “promovidas” de contratación laboral que implicaban menores costos para los empleadores. Este tipo de cláusulas importaron un debilitamiento de los límites para la determinación, por parte de los empleadores, de las condiciones de compra venta de la fuerza de trabajo, en tanto podían recurrir a figuras legales que establecían menores derechos para los trabajadores que se incorporaban por dicha vía.

La inclusión de estas cláusulas se encuentra en convenios colectivos correspondientes a nuevas unidades de negociación<sup>200</sup>, en convenios que se renegociaron íntegramente durante este período<sup>201</sup>, y también en acuerdos puntuales correspondientes a actividades que mantuvieron la vigencia del convenio colectivo negociado en 1975 o en otras que lo modificaron posteriormente<sup>202</sup>.

Este avance de las patronales también alcanzó a la propia composición del salario. El primer impulso para ello fue dado por el Estado, que limitó todo incremento salarial a la obtención de aumentos proporcionales en la

---

<sup>199</sup> Para un análisis más comprensivo de la negociación colectiva en el período ver entre otros Novick y Trajtemberg (2000), Bisio et al (1999), Battistini (2001), Marticorena (2009).

<sup>200</sup> En este caso, se trata mayoritariamente de los convenios colectivos celebrados luego de la privatización de las empresas de servicios públicos. Entre otros, ver el CCT 201/92 (trabajadores de la actividad telefónica), el CCT 225/93 (trabajadores del sector eléctrico del área metropolitana), el CCT 299/98 (trabajadores de la industria petrolera).

<sup>201</sup> Entre otros, ver los CCT 189/92 y 277/96 (trabajadores de la industria plástica), el CCT 191/92 (trabajadores del seguro), el CCT 204/93 (trabajadores de la industria del vestido).

<sup>202</sup> En este caso, pueden citarse los acuerdos celebrados para los trabajadores del comercio (diciembre de 1991), la sanidad (abril de 1992) y la construcción (acuerdo 11/97), ya que en todos ellos mantuvo vigente el convenio colectivo negociado en 1975, habilitándose las modalidades de contratación previstas en la ley 24.013 sancionada en 1991. Como veremos posteriormente, un caso similar se registra en el caso de los trabajadores de la industria metalúrgica.

productividad<sup>203</sup>. Sin embargo, ello no implicaba que estos aumentos se trasladaran automáticamente a los salarios, ya que dependían de una negociación colectiva severamente condicionada por la debilidad de los trabajadores y las organizaciones sindicales en la relación de fuerzas sociales<sup>204</sup>.

En segundo lugar, la propia composición del salario fue modificada en numerosos convenios colectivos, y durante esta década se registraron numerosas negociaciones que establecieron premios por productividad, por rendimiento, por presentismo, e incluso pautas de trabajo a destajo, que en definitiva limitaban el peso del componente fijo de la remuneración, e incrementaban significativamente el componente variable<sup>205</sup>.

Por otra parte, la introducción de cláusulas de flexibilidad interna, es decir, en el transcurso de la relación laboral, se plasmó principalmente en el establecimiento de modificaciones referidas al cómputo de la jornada de trabajo y a la organización interna. En este caso, se trata de cláusulas dirigidas a remover los límites para obtener una mayor intensificación en el consumo productivo de la fuerza de trabajo. En efecto, a partir de estas nuevas regulaciones se reconoció el derecho de los empleadores a determinar, con menores limitaciones, la duración de la jornada de trabajo, los períodos de descanso, y el tipo de tareas a realizar por cada trabajador independientemente de su categoría laboral, entre otras.

---

<sup>203</sup> Ver decreto 1.334/91.

<sup>204</sup> En cuanto a la evolución diferencial entre salarios y productividad en el sector industrial durante la década de los '90, ver Basualdo (2006), quien destaca que entre 1991 y 2001 el salario real promedio de los trabajadores del sector se redujo a razón de una tasa anual acumulativa del 0,3%, mientras que la productividad se incrementó a razón de una tasa anual acumulativa del 4,9%. En otras palabras, la totalidad de los incrementos de productividad en el sector industrial durante la década de los '90 fueron apropiados por el capital.

<sup>205</sup> En algunas actividades el componente variable de la remuneración pasó a representar una porción muy significativa del salario de los trabajadores. Por caso, en la industria del vestido el CCT 204/93 estableció un adicional por productividad de entre el 20% y el 30% del salario básico, y un adicional del 20% por presentismo. En el caso de la industria del petróleo el adicional por presentismo establecido en el CCT 299/98 fue menos relevante cuantitativamente, ya que solo equivalía al 5% del salario, pero resulta destacable ya que en el propio convenio se dispuso que el mismo se perdía luego de ausencias originadas en accidentes de trabajo o enfermedades inculpables.

Con relación al cómputo de los tiempos de trabajo, los principales mecanismos utilizados en las negociaciones fueron el establecimiento de sistemas de cálculo de la jornada laboral en base a promedios<sup>206</sup>, de turnos fijos o rotativos<sup>207</sup>, y el fraccionamiento del período de descanso anual<sup>208</sup> o la habilitación para su otorgamiento en cualquier momento del año<sup>209</sup>.

En este marco, Novick y Trajtemberg (2000) señalan que durante este período “la flexibilidad en la asignación del tiempo de trabajo (jornada) es el ítem que más se ha negociado (46,6% de las unidades negociales no exclusivamente salariales) y es la que más ha crecido”. Al respecto, sobre una base de 1.224 acuerdos y convenios celebrados entre 1991 y 1999, los autores afirman que la incorporación de cláusulas de flexibilidad en materia de jornada de trabajo se encuentra en 571 negociaciones.

Finalmente, las cláusulas de flexibilidad en la organización del trabajo apuntaron a modificar el sistema de categorías profesionales, debilitándolo, y habilitando a los empleadores a asignar tareas y funciones sin mayores limitaciones.

El principal mecanismo para ello fue el reconocimiento convencional de cláusulas de movilidad o polivalencia funcional, que permite a las empresas

---

<sup>206</sup> Este sistema había sido incorporado en la ley 24.013 (1991), a condición de que fuera receptado en las negociaciones colectivas. La principal rama que incorporó este sistema fue la industria automotriz, donde se incluyó en una gran cantidad de negociaciones (Battistini, 2001).

<sup>207</sup> El CCT 201/92, aplicable a los trabajadores del servicio telefónico, otorgó a la empresa la facultad de “establecer los horarios, conforme a las tareas y funciones que desempeñan los trabajadores, a los requerimientos de la organización del trabajo y a la debida atención al cliente”. Asimismo, dispuso que “los horarios también podrán ser organizados de acuerdo al sistema de turnos, los cuales serán rotativos”. En este sentido, tan solo previó que “los cambios de turno u horarios serán fijados con una antelación de 15 días, salvo casos de fuerza mayor, o necesidades del servicio imprevistas”.

<sup>208</sup> El CCT 277/96, aplicable a la industria plástica, autorizaba a fraccionar el otorgamiento de las vacaciones anuales, garantizando que el 40% del período fueran gozados entre los meses de diciembre y febrero.

<sup>209</sup> En la actividad de hotelería y gastronomía se celebró un acuerdo en el año 1993 por medio del cual se habilitó a los empleadores a otorgar las vacaciones en cualquier momento del año.

desplegar y trasladar a los trabajadores asignándoles distintas tareas cuando la demanda de trabajo varía o por necesidades organizacionales<sup>210</sup>.

Por otra parte, también se introdujeron en las negociaciones colectivas cláusulas que habilitaron la incorporación de sistemas de trabajo en equipos o células, que no sólo permitían una mayor intensidad en el consumo productivo de la fuerza de trabajo, sino que también apuntaban a debilitar la organización sindical en los lugares de trabajo y a fortalecer la competencia entre los propios trabajadores, que en algunos convenios llegaron a ser calificados entre sí como “clientes internos” (Battistini, 2001).

Sobre este aspecto, el estudio de Novick y Trajtemberg (2000) señala que la presencia de cláusulas sobre nuevas modalidades de organización del trabajo se encuentra en 478 negociaciones sobre un total de 1.224 acuerdos y convenios no exclusivamente salariales, es decir, en un 39% del total de la base considerada.

La generalización de las cláusulas sobre flexibilización de las condiciones de trabajo fue creciente a lo largo de la década de los '90. Sin embargo, cabe destacar que en la segunda mitad del decenio, luego del Acuerdo Marco firmado en 1994 y en el contexto de mayor debilidad de los trabajadores en las relaciones de fuerza, se experimentó un incremento significativo en la cantidad de acuerdos que impusieron algún tipo de cláusula de flexibilidad laboral (ver cuadro n° 3).

---

<sup>210</sup> Este tipo de cláusulas se incluyó en una gran cantidad de negociaciones colectivas durante este período. Entre ellas, el CCT 122/90 aplicable a la industria textil, estableció que “cuando las necesidades del trabajo lo requieran, cualquier obrero/a podrá ser cambiado de tarea o sección, a condición de que su salario no sea reducido”, y establecía que si el trabajador se consideraba injuriado por dicho cambio, sólo podía considerarse despedido y reclamar la indemnización prevista en la ley de contrato de trabajo.

**Cuadro n° 3: porcentaje de negociaciones colectivas no salariales que incluyen cláusulas de flexibilización referidas a jornada laboral y organización del trabajo**

	<b>1991-1994</b>	<b>1995-1999</b>	<b>1991-1999</b>
<b>Jornada laboral</b>	24,86	62,91	46,65
<b>Organización del trabajo</b>	25,62	49,07	39,05

Elaboración propia sobre la base de Novick y Trajtemberg, 2000

Finalmente, durante la década de los '90 los convenios colectivos de trabajo también incluyeron numerosas disposiciones referidas a la actividad de los delegados y las comisiones internas, en una magnitud muy superior a las existentes en la etapa anterior.

Específicamente, en numerosos convenios se establecieron regulaciones para el ejercicio de los derechos que la ley de asociaciones sindicales sancionada en 1988 le otorgó a los delegados sindicales en los lugares de trabajo. En particular, se cuantificó el crédito horario para la realización de actividades sindicales, se establecieron mecanismos para la presentación de reclamaciones en los lugares de trabajo, se fijaron pautas para la realización de reuniones periódicas entre los delegados sindicales y los empleadores.

En este sentido, resulta paradójico que la procedimentalización del ejercicio de los derechos de los delegados en los lugares de trabajo se haya producido en la situación de mayor debilidad de los trabajadores a lo largo de todo el período considerado en esta investigación. Si tal como sostiene Doyon (2006), durante los primeros gobiernos peronistas las organizaciones sindicales pudieron imponer, a través de la negociación colectiva, el reconocimiento generalizado de los delegados en los lugares de trabajo, el proceso de institucionalización de estos órganos de representación sindical recién culminaría cuatro décadas más tarde.

Sin embargo, a diferencia de aquellas primeras décadas, cuando los empleadores se lamentaban del accionar de los delegados, alegando que

“tampoco es aceptable que por ningún motivo el delegado obrero toque el silbato en una fábrica y la paralice” (James, 2006), en este nuevo contexto proliferaron cláusulas convencionales que establecieron la prohibición de paralizar las tareas por situaciones vinculadas a la aplicación del convenio, debiendo recurrir a mecanismos de autocomposición de los conflictos<sup>211</sup>.

En este sentido, hacia finales de la década de los '90 los límites impuestos a los empleadores en la negociación colectiva para determinar la regulaciones de las condiciones de compra venta y consumo productivo de la fuerza de trabajo se encontraban en franco retroceso, y la creciente debilidad de los trabajadores en la relación de fuerzas sociales imponía serios obstáculos para el desarrollo de estrategias defensivas en el interior de los lugares de trabajo. Se estaba cumpliendo, de esta manera, y en el marco de un contexto políticamente democrático, con el objetivo que se había fijado la dictadura militar dos décadas atrás, de reestablecer la disciplina fabril a nivel de los establecimientos.

### **3.2 La negociación colectiva en las industrias metalúrgica, de la alimentación y química y petroquímica**

La breve caracterización general de los contenidos de la negociación colectiva durante la década de los '90 puede ser complementada con una mirada en profundidad de las mismas actividades que hemos descripto en la primera parte de este trabajo.

En tal sentido, la observación de las negociaciones colectivas llevadas adelante por los principales sindicatos de trabajadores de las industrias metalúrgica, de la alimentación y química y petroquímica permite apreciar tres dinámicas distintas en términos de la periodización que hemos identificado con relación a esta etapa.

Por un lado, en la industria metalúrgica no se modificó el convenio colectivo de trabajo que había sido negociado en el año 1975, sin perjuicio

---

<sup>211</sup> Ver entre otros el CCT 122/90 (industria textil), el CCT 225/93 (servicio eléctrico en el área metropolitana).

de que, como veremos, ello no impidió que las discusiones referidas a la flexibilización laboral también se instalaran en esta actividad, principalmente en negociaciones informales desarrolladas a nivel de establecimiento (Freytes Frey, 1999).

En el caso de la industria química y petroquímica, la renovación del convenio colectivo de trabajo negociado en el año 1975 se produjo en la primera ronda de negociación a fines de los años '80 (CCT 77/89), cuando la flexibilización laboral no se había instalado con toda su intensidad en la dinámica de la negociación colectiva.

Por su parte, en la industria de la alimentación el convenio de 1975 experimentó dos renovaciones a lo largo de la etapa. La primera, poco tiempo después de la normalización de la negociación colectiva (CCT 89/90); la segunda, en pleno proceso de introducción de cláusulas de flexibilización laboral por vía convencional (CCT 244/94).

A continuación presentaremos en forma sintetizada los aspectos más importantes de la negociación colectiva en estas tres actividades, a fin de identificar los principales cambios con relación a la estructura y contenidos de los convenios colectivos de trabajo analizados en la primera parte de este trabajo<sup>212</sup>.

- **La negociación colectiva en la industria metalúrgica**

En el caso de la UOM, la estrategia de la dirección sindical apuntó a mantener la vigencia del convenio colectivo de trabajo negociado en 1975 (CCT 260/75).

Luego de su normalización hacia el final del gobierno radical, la negociación colectiva en la industria metalúrgica se caracterizó por una

---

<sup>212</sup> Para un análisis más exhaustivo de la negociación colectiva en la industria metalúrgica ver Battistini (2001) y Freytes Frey (1999), para la industria de la alimentación ver Bisio et al (1999) y Marticorena (2009), y para la industria química y petroquímica ver Marticorena (2009). Las caracterizaciones que realizaremos a continuación se basan en dichas fuentes secundarias y en la información proveniente de los convenios colectivos de trabajo.

fuerte centralización a nivel de las direcciones cupulares de la organización sindical y de las cámaras patronales, una focalización en lo salarial y una frecuencia bimestral o incluso mensual.

Esta dinámica se prolongó sin mayores modificaciones hasta la implementación del Plan de Convertibilidad, en abril 1991, que impidió todo mecanismo de indexación salarial, y posteriormente condicionó dicha negociación a la obtención de aumentos de productividad.

A partir de entonces, en la industria metalúrgica el análisis de la negociación colectiva requiere distinguir, por un lado, las discusiones en torno a la posible modificación del CCT 260/75, y por el otro, los cambios que se producían a nivel de los establecimientos.

En cuanto a la posibilidad de renovación general del convenio de la actividad, mientras las cámaras patronales impulsaban una descentralización del ámbito de negociación, la UOM resistió exitosamente, al menos en el plano formal, dichos intentos.

En este sentido, la única modificación significativa tuvo lugar a finales de 1993, cuando la UOM y las distintas cámaras patronales (a excepción de la siderúrgica) firmaron una serie de acuerdos salariales que incluyeron la habilitación para recurrir a las modalidades promovidas de contratación establecidas en la ley nacional de empleo n° 24.013. De esta manera, sin necesidad de modificar el CCT 260/75, también en esta actividad se flexibilizaron las condiciones de ingreso al puesto de trabajo.

Sin embargo, la resistencia a renegociar en conjunto el CCT 260/75 no impidió que al interior de la actividad se desarrollaran procesos de conflicto y negociación que contaron con distintos niveles de formalidad, y que en muchos casos permitieron debilitar los límites que el convenio le imponía al empleador para disponer de la fuerza de trabajo.

En particular, cabe destacar que estos procesos se vieron condicionados por dos factores. Por un lado, la creciente debilidad del conjunto de los trabajadores a lo largo de la década del '90, como consecuencia del deterioro de su posición en la relación de fuerzas sociales; por el otro, la necesidad de las empresas de comenzar un acelerado proceso de reestructuración a partir del nuevo escenario que el Plan de Convertibilidad les imponía, fundamentalmente como consecuencia de la apertura externa y la desregulación de la actividad económica (Freytes Frey, 1999).

Entre los aspectos que fueron incluidos en estas negociaciones informales se encuentran la aplicación de incentivos a la productividad, la implementación de cambios en la organización de los procesos productivos, la introducción de mecanismos flexibles para el cómputo de los tiempos de trabajo.

La extensión de estas negociaciones informales alcanzó a una gran cantidad de establecimientos. En este sentido, Freytes Frey (1999) transcribe un comentario de un integrante del equipo técnico de negociación de la UOM que resulta muy ilustrativo:

“En todas las empresas hay actas acuerdo que reflejan la nueva realidad de las empresas. Porque en definitiva, si no, la aplicación de nuestro convenio colectivo de trabajo haría imposible el funcionamiento normal de las empresas. Así que frente a los cambios, en algunos casos paulatinos y en otros de golpe, se han generado instancias de negociación entre la representación sindical en la empresa y la empresa, y se han generado las condiciones como para poder funcionar. No debe haber, supongo, -debe ser la excepción si hay alguna- empresa que esté funcionando en el marco real de nuestro convenio colectivo de trabajo”

En tal sentido, concluye Freytes Frey afirmando que “en algunos casos, los acuerdos –o la suma de las actas acuerdo- constituyen verdaderos convenios de empresa, que reglamentan la transformación total de los sistemas de trabajo, la creación de nuevos esquemas de clasificación, la incorporación

de criterios de promoción diferentes, la fijación de nuevos esquemas de cómputo del tiempo de trabajo, etc”.

La participación de la UOM en la negociación colectiva correspondiente a la industria automotriz y autopartista a lo largo de la década de los '90 constituye un caso particular de análisis, por cuanto en dicha rama coexisten dos organizaciones sindicales con ámbito de representación (SMATA y UOM), sin que se garantice la existencia de un sistema de sindicato único por rama de actividad, constituyendo una excepción dentro de las características que posee la estructura sindical en nuestro país.

Esta particularidad tuvo importantes consecuencias en la estructura y contenidos de la negociación colectiva durante los años '90, principalmente en torno a los convenios colectivos de trabajo firmados con las nuevas terminales que se instalaron en el país a lo largo de dicha década (General Motors CCT 98/94, Toyota CCT 190/96, FIAT CCT 148/95). Estos convenios constituyen ejemplos extremos de la introducción de cláusulas de flexibilización laboral, incluyendo entre otros, aspectos como la polivalencia funcional, la habilitación de las modalidades promovidas de contratación, el incremento de la porción variable del salario ligada a metas o productividad, la modificación del sistema de evaluación y de ascensos, los cambios en la organización del trabajo a través de mecanismos de mejora continua, just in time y trabajo en equipos, nuevas formas de cómputo del tiempo de trabajo, etc (Battistini, 2001).

Dichos convenios fueron firmados por el SMATA, cuya estrategia le permitió consolidarse como el interlocutor privilegiado de las empresas automotrices, quienes negociaron convenios colectivos de trabajo aún antes de instalarse en el país.

Este tipo de convenios no resultaban ajenos a la tradición del SMATA en materia de negociación colectiva en tanto, como hemos visto en la primera parte de este trabajo, ya desde principios de los años '50 este sindicato

firmaba convenios colectivos por empresa que incluían cláusulas de productividad.

Por el contrario, para la UOM la celebración de este tipo de convenios importaba un cuestionamiento del CCT 260/75, aplicable a toda la industria metalúrgica, por lo que su capacidad de maniobra al respecto era mucho más limitada, aunque en los hechos las pautas de flexibilización laboral se irían imponiendo ya sea por la voluntad unilateral de los empleadores, ya sea a través de negociaciones informales con los ámbitos descentralizados de la organización.

Esta situación se verificó, entre otras, en la empresa SEVEL donde fueron introducidas en la práctica modificaciones en aspectos tales como la jornada de trabajo, el establecimiento de un premio por productividad, la organización del trabajo en células y la polifuncionalidad dentro de ellas, todo ello pese a la vigencia del CCT 260/75. Como consecuencia de ello, concluye Battistini (2001) afirmando que “dicho convenio se ha transformado en una cáscara vacía” y que “el mantenimiento forzado del convenio no se transmite a la realidad productiva”.

- **La negociación colectiva en la industria de la alimentación**

En la industria de la alimentación el convenio colectivo aplicable al conjunto de la actividad se renovó en dos ocasiones. La primera a comienzos de 1990 (CCT 89/90) y la segunda en 1994 (CCT 244/94).

La lectura de ambos convenios, y la proyección posterior que sus cláusulas tuvieron sobre un conjunto de negociaciones a nivel de empresa, permite apreciar la magnitud de los cambios que se produjeron en materia de negociación colectiva a lo largo de la década del '90.

En primer lugar, la renovación del CCT 54/75 en 1990 no implicó la inclusión de cláusulas de flexibilización laboral. Por el contrario, el CCT 89/90 incluyó una mejora en distintos aspectos del convenio, tales como el

régimen de licencias<sup>213</sup>, un cambio en el cómputo del adicional por antigüedad que dejó de ser una suma fija y pasó a estar calculada como porcentaje del básico de convenio, la incorporación de un adicional del 20% para los trabajadores de las provincias de la patagonia, la creación de subsidios a favor de los trabajadores en situaciones particulares<sup>214</sup>, y el otorgamiento de una prioridad para incorporarse a la empresa a los hijos de los trabajadores que se retiren por incapacidad o muerte.

Sin embargo, pocos años más tarde la renovación del CCT 89/90 se convirtió en una de las principales negociaciones colectivas por rama de actividad que incluyeron expresamente las cláusulas de flexibilidad laboral.

En efecto, el CCT 244/94 habilitó la utilización de las modalidades promovidas de contratación reguladas en la ley nacional de empleo de 1991, estableciendo de esta manera una flexibilidad de ingreso en los términos que la hemos desarrollado anteriormente.

Con relación a las categorías laborales, el CCT 244/94 las definió en términos muy similares a los existentes en el período anterior. Sin embargo, en dicho convenio se supeditó el sistema de categorías a los principios de polivalencia y flexibilidad funcional, al disponer que:

“Las categorías profesionales que resulten por aplicación del presente acuerdo marco o de las convenciones se celebren por rama o por empresa, no deberán interpretarse como estrictamente restringidas, en lo funcional, a las que en cada caso se expresen. Las mismas deberán complementarse con los principios de polivalencia y flexibilidad funcional para el logro de una mejor productividad.

---

<sup>213</sup> Se incorporaron 2 días de licencia por adopción y un día para donar sangre, se aumentó de 10 a 12 días la licencia por examen en el caso de la educación terciaria o universitaria, se estableció una leve mejora en el cómputo de la licencia por matrimonio, y se creó una licencia sin goce de haberes para el cuidado de familiares.

<sup>214</sup> El CCT 89/90 creó un subsidio por gastos de sepelio, equivalente aproximadamente a un mes de salario de un operario, y una gratificación especial al personal que se acoja al régimen de jubilación ordinaria de entre uno y dos salarios en función de la antigüedad del trabajador.

La polivalencia y flexibilidad funcional implican la posibilidad de asignar al trabajador funciones y tareas diferentes a las que en principio le sean propias, en atención a la finalidad de eficiencia operativa”

Adicionalmente, el CCT 244/94 dejó sentada la posibilidad de articular negociaciones colectivas a nivel de rama o de empresa, estableciendo expresamente que dichos convenios de ámbito menor podían establecer cláusulas de flexibilización de la jornada de trabajo, tanto a través de la jornada reducida como de cálculos en base a promedios, y también el fraccionamiento y época de goce de la licencia anual.

Esta remisión a acuerdos de ámbito menor fue receptada posteriormente en convenios colectivos de empresa firmados en Ferrero Argentina SA (CCT 1/96, CCT 421/00), Mc Cain Argentina SA (CCT 226/97) y Bimbo de Argentina SA (CCT 182/95)<sup>215</sup>.

- **La negociación colectiva en la industria química y petroquímica**

Finalmente, en la industria química y petroquímica la renovación del convenio colectivo realizada en el año 1989, si bien trajo consigo algunas modificaciones relevantes en términos de la regulación de la compra venta y consumo productivo de la fuerza de trabajo, no por ello implicó una ruptura tajante con respecto a la lógica del convenio colectivo firmado en 1975.

Entre los cambios más significativos que se incluyeron en el CCT 77/89, vinculados al paradigma de la flexibilización laboral, se encuentran una nueva redacción de la cláusula referida al tratamiento de la productividad, y en particular a las obligaciones de los trabajadores frente a los cambios en los procesos de trabajo. Al respecto, el artículo 28 del convenio expresaba:

“Ambas partes coinciden en la necesidad de mejorar la productividad de la Industria Química y Petroquímica, por medio de la modernización tecnológica, métodos de trabajo y

---

<sup>215</sup> Ver al respecto Marticorena (2009).

optimización de las organizaciones, desarrollando en consecuencia una industria eficiente que se inserte en el contexto internacional, con rendimientos que alcancen una óptima competitividad, siendo la productividad un medio fundamental para la rentabilidad de las empresas y elevar la calidad de vida de los trabajadores. En tal sentido, ambas partes acuerdan que cuando se introduzcan modificaciones y/o adelantos en las maquinarias y/o materia primas y/o métodos de trabajo, etc, los trabajadores realizarán los trabajos que se dispongan y que tiendan al mejor aprovechamiento de los recursos humanos y técnicos y óptima utilización de los equipos productivos”

Más importante aún, en el CCT 77/89 la organización sindical asumió la obligación de mantener guardias mínimas en caso de medidas de fuerza, a fin de garantizar la continuidad de determinados pasos del proceso productivo. En tal sentido, el artículo 30 del convenio disponía:

“Para los supuestos de medidas de acción directa dispuestas por las entidades de segundo y tercer grado, las partes acuerdan mantener la continuidad de los procesos continuos y servicios accesorios (calderas, usinas, plantas de agua, etc) para lo cual se constituirán guardias mínimas con el personal titular de las plantas y/o oficios y/o sus reemplazantes, quienes serán responsables de desarrollar sus tareas como lo hacen normalmente, en común acuerdo con la Comisión Interna”

En cuanto a la organización del trabajo, el CCT 77/89 creó la figura del “encargado de operaciones” que tendría a su cargo la distribución del trabajo entre un grupo de operarios y el control de su ejecución, percibiendo un adicional del 10% de su jornal mientras cubra dicha función.

Paralelamente, se incrementó el porcentaje del adicional por turno, el recargo correspondiente a la prestación de servicios en el día del trabajador de la industria química y petroquímica y el monto de la gratificación

percibida por los trabajadores en condiciones de obtener la jubilación ordinaria.

A su vez, el convenio incluyó cláusulas que fortalecieron los recursos económicos del sindicato, incrementando la cuota sindical del 1% al 3% mensual del salario percibido por los trabajadores, y estableciendo un aporte patronal al sindicato en forma mensual, equivalente a 9 horas del salario inicial del operario categoría “D”.

Como consecuencia de ello, cabe concluir que en la industria química y petroquímica las pautas generalizadas de flexibilización laboral no se cristalizaron en modificaciones sustantivas del convenio colectivo de trabajo a lo largo de las décadas del '80 y '90.

Por el contrario, la introducción generalizada de cláusulas convencionales que removieron los límites de los empleadores para establecer las condiciones de compra venta y consumo productivo de la fuerza de trabajo se demoró hasta fines del año 2001. En efecto, a lo largo del mes de diciembre de 2001 se firmaron una serie de convenios colectivos de empresa en uno de los principales polos de la industria química y petroquímica (Zárate – Campana), que responden a las pautas de mayor flexibilización de las condiciones laborales, ya sea en cuanto a la regulación de los tiempos de trabajo, de la organización interna de la producción, las condiciones de contratación, el establecimiento de componentes variables del salario, etc<sup>216</sup>.

---

<sup>216</sup> En el mes de diciembre de 2001 el Sindicato del Personal de Industrias Químicas y Petroquímicas de Zárate firmó un convenio marco (CCT 351/2002) con las principales empresas del sector, que en líneas generales representaba una continuidad del CCT 77/89. Sobre la base de dicho convenio marco, paralelamente se firmaron un conjunto de convenios colectivos de empresa con Pecom Energía SA (CCT 498/02), Monsanto Argentina SAIC (CCT 499/02), Bayer SA (CCT 500/02), Sol Petróleo SA (CCT 501/02), Eastman Chemical Argentina SRL (CCT 502/02) y Latinoquímica Amtex SA (CCT 503/02). Para un análisis del contenido de estos convenios, ver Marticorena (2009).



## Capítulo 8: Conclusiones

La investigación realizada hasta aquí permitió presentar, en forma sistematizada, un conjunto de información relevante a los fines de analizar las características que asumió el vínculo entre las organizaciones sindicales y el Estado en la Argentina entre 1945 y 2001.

En el primer capítulo de este trabajo identificamos la existencia de dos áreas de vacancia sobre las cuales resultaba necesario volver a centrar la atención. Por un lado, las deficientes explicaciones en torno a la forma en que dicho vínculo se plasmó en el dictado de normas estatales en materia de estructura sindical y de negociación colectiva; por el otro, los limitados antecedentes que dieran cuenta de la trayectoria de la relación Estado – sindicatos en el largo plazo.

Desde la perspectiva de este trabajo, la consideración del estado de las relaciones de fuerza, en los términos en los que fueron conceptualizadas por Gramsci (1999), resulta central para abordar estas dos dimensiones, y permite aportar elementos de análisis de gran utilidad para construir una interpretación general en torno a las relaciones que se establecieron entre el Estado y los sindicatos.

En particular, a partir de la distinción que Gramsci efectúa sobre la relación de fuerzas sociales, como elemento objetivo, ajeno a la voluntad de las personas, y la relación de fuerzas políticas, hemos ordenado este trabajo a partir de dos grandes etapas. En primer lugar, el período que transcurre entre 1945 y 1975, donde puede identificarse la existencia de condiciones objetivas crecientemente favorables para la acción sindical, mientras que a partir de 1976 y hasta el fin del período aquí considerado dicha tendencia experimentó una constante reversión, y por ende la acción sindical enfrentó condiciones objetivas crecientemente adversas.

En ambos casos, sostuvimos que la consideración del estado de la relación de fuerzas sociales resultaba insuficiente por sí sola para explicar las características del vínculo entre el Estado y los sindicatos. En tal sentido, señalamos la necesidad de considerar las mediaciones políticas, cuya cristalización podía apreciarse en los cambios y continuidades que experimentaron, a lo largo del tiempo, los mecanismos de regulación estatal sobre la estructura sindical y la negociación colectiva.

Estamos en condiciones, en esta etapa, de volver sobre aquellas áreas de vacancia identificadas en el primer capítulo de este trabajo, y de puntualizar nuevos aportes a los debates que, aún hoy, siguen estableciéndose en torno a la acción sindical en nuestro país, y en particular, de las características que asumió, en el largo plazo, la relación entre el Estado y las organizaciones sindicales.

- **La relación Estado – sindicatos en el largo plazo, y la articulación entre luchas económicas y luchas políticas**

La existencia de pocos estudios que hayan abordado la relación entre el Estado y las organizaciones sindicales en el largo plazo constituye un obstáculo para dar cuenta de las particularidades que asumió dicho vínculo en contextos políticos y económicos disímiles, y se trata de un déficit particularmente relevante a la luz de muchos debates que tienen lugar en la actualidad, como consecuencia de las transformaciones que han experimentado en la última década la estructura económica, el sistema político y las formas de acción y organización sindical.

Como señalamos oportunamente, los trabajos clásicos en torno al movimiento obrero en nuestro país se centraron en el período de esplendor del capitalismo a nivel local, entre mediados de los años '40 y mediados de los años '70. También entran dentro de este conjunto aquellas investigaciones que han ido más allá, tratando de dar cuenta de las características de la organización sindical en la primera mitad del siglo XX.

Por el contrario, los trabajos que han abordado el período posterior a 1976 son mucho más fragmentarios.

También destacamos que el trabajo de Bunel (1992) constituía una excepción en este relato, y que en su análisis de la relación entre Estado y sindicatos desde mediados de la década de los '40 hasta entrados los años '90 este autor había destacado que las razones de la fortaleza de las organizaciones sindicales en nuestro país debían buscarse en el tipo de articulación que los sindicatos establecieron con el Estado a partir de mediados de la década de los '40, en la que habrían cumplido un papel fundamental como canal de representación política de los trabajadores, más que en su capacidad de organizar el conflicto entre capital y trabajo.

A fin de dar cuenta de este desarrollo, Bunel señala la utilidad de recurrir al concepto de “corporativismo político”, que implicaría “someter al campo político todo el sentido de la acción sindical”, y donde el poder sindical derivaría de su capacidad para subordinar, en gran medida, al partido justicialista a una lógica sindical<sup>217</sup>.

Al respecto, la información sistematizada para este trabajo pone en tensión el abordaje realizado por Bunel, por cuanto si bien el plano político ocupó un lugar muy relevante en las estrategias de acción y organización sindical, no parece que los sindicatos se hayan limitado, al menos entre mediados de los '40 y mediados de los '70, a “someter al campo político todo el sentido de la acción sindical”.

Por el contrario, como hemos sostenido a lo largo del trabajo, una característica distintiva de las organizaciones sindicales a lo largo de este período fue su capacidad de articular las luchas políticas y las luchas

---

<sup>217</sup> Este predominio del plano político para explicar la relación entre el Estado y las organizaciones sindicales ha sido retomado recientemente por trabajos que, al abordar las características de este vínculo, en la post convertibilidad, han hecho hincapié en los procesos de “intercambio político” entre los sindicatos y el Estado (Palomino, 2007; Senen González y Haidar, 2009). Desde una perspectiva un tanto más compleja, Etchemendy y Collier (2007) han expresado que este proceso también fue posible debido a la existencia de cambios en el mercado de trabajo y de la persistencia de recursos institucionales que los sindicatos pudieron utilizar ante una modificación del ciclo económico.

económicas de los trabajadores, donde el predominio de unas u otras estaba ligado a múltiples factores.

En tal sentido, el lugar central que los sindicatos ocuparon en la alianza política que expresaba el peronismo tuvo importantes consecuencias para la dinámica política y económica, tanto en los gobiernos peronistas (1945 – 55 y 1973 – 76) como durante la proscripción de dicha expresión política entre 1955 y 1973.

Las luchas políticas ocuparon un papel fundamental durante el período de proscripción electoral del peronismo, y les permitieron a las organizaciones sindicales ejercer un poder de veto sobre los intentos del sistema político de impulsar una normalización democrática que no incluyera al peronismo, en tanto expresión electoral mayoritaria de los trabajadores. Durante el gobierno de Frondizi, ello se plasmó en la participación en las elecciones de 1962, donde contribuyeron a demostrar el carácter mayoritario del peronismo en el plano electoral; durante el gobierno de Illia, se dirigió a llevar adelante acciones que lo impugnaban haciendo hincapié en su ilegitimidad política de origen, y también en el marco de las elecciones legislativas de 1965.

Las victorias políticas del movimiento obrero precedieron, ya sea a experiencias de gobierno peronistas, en 1946 y 1973, ya sea a golpes de estado, en 1963 y 1966. Aquí es necesario destacar que, como sostiene O'Donnell (1977), no se trataba de una lucha política llevada adelante exclusivamente por la clase trabajadora, sino que se sustentaba en una alianza política que tenía al movimiento obrero organizado como un integrante fundamental, junto a la fracción más débil de la burguesía urbana industrial.

Sin embargo, estos triunfos del movimiento obrero en el plano político se enmarcaban en el contexto de una relación de fuerzas sociales que, en el mediano plazo, establecía condiciones crecientemente favorables para la acción sindical de los trabajadores.

En este sentido, la confluencia de un avance de los trabajadores en las relaciones de fuerza objetivas y subjetivas tuvo, durante los gobiernos peronistas, un posterior correlato en un incremento de las demandas reivindicativas en el plano económico, dificultando el sostenimiento de los equilibrios internos existentes dentro de esta alianza policlasista. En particular, entre los años 1945 y 1975 existen tres momentos en los cuales aquellas victorias políticas de los trabajadores en general, y de las organizaciones sindicales en particular, se tradujeron en un relanzamiento de las luchas económicas.

El primero de ellos se registra inmediatamente después del triunfo de Perón en las elecciones presidenciales de febrero de 1946. A partir de entonces, y hasta el año 1948, se produjo uno de los períodos de mayor conflictividad obrera. Sin embargo, en este caso, a diferencia de las oleadas de conflictividad de los años 1956/57 y de fines de los años '60 y principios de los '70, no se trataba de acciones de resistencia frente a gobiernos dictatoriales, sino más bien de cristalizar en el plano económico (ya sea en términos salariales como de condiciones de trabajo) los resultados de la lucha política.

El segundo momento se registra a finales de los primeros gobiernos peronistas, cuando se produjo una nueva oleada de conflictos salariales. En este caso, estuvieron precedidos por la reelección del gobierno peronista y por la superación de los efectos de la crisis de principios de los años '50. Nuevamente, el objetivo de estos conflictos era obtener reivindicaciones económicas en el marco de una relación de fuerzas políticas favorable.

Finalmente, el tercer momento se registra luego del regreso del peronismo al poder en 1973. La exacerbación de la lucha económica se postergaría, en este caso, hasta el año 1975. Ello como consecuencia de la aceptación, por parte del movimiento obrero, de un pacto que asumía una autolimitación en la promoción de reclamos salariales en el marco del diseño de programa político económico de mucho mayor alcance.

Más aún, a mediados de los años '70 este proceso se potenciaba por la existencia de fuertes conflictos intersindicales, donde un importante sector de la clase obrera, no sólo a través de las organizaciones sindicales, planteaba distintas vías de superación de las relaciones sociales de producción capitalistas.

La existencia de una relación de fuerzas sociales que generaba condiciones objetivas favorables a la lucha económica por parte de los trabajadores y las organizaciones sindicales se potenciaba en los períodos de triunfos en las luchas políticas, en tanto los trabajadores contaban con una herramienta de organización sindical centralizada que, adicionalmente, poseía una participación central en la alianza política mayoritaria durante la etapa.

Sin embargo, en los períodos mencionados la fortaleza de las organizaciones sindicales no parece explicarse por un proceso de “intercambios políticos”, sino más bien por su capacidad de llevar adelante las luchas económicas en el marco de una relación de fuerzas sociales favorables para la acción sindical.

En efecto, como hemos señalado en esta primera parte del trabajo, en el período 1945 – 1975 las organizaciones sindicales se encontraban muy lejos de ser estructuras meramente burocráticas, que centraban su intervención en procesos de intercambio político con los gobiernos de turno a cambio de obtener mayores conquistas institucionales. Por el contrario, el análisis de la estructura sindical muestra un complejo de instancias y relaciones intrasindicales que potenciaban, y al mismo tiempo limitaban, la capacidad de acción de las direcciones centrales de las organizaciones sindicales. Ellas podían participar en los procesos de intercambio político, desde una posición de fuerza relativa, debido a su capacidad de movilización y a su presencia generalizada en el conjunto de las actividades y regiones. Sin embargo, por más vertical que fuera esta estructura, si las direcciones sindicales se quedaban en los procesos de intercambio político, más temprano que tarde se enfrentaban a la posibilidad de que los conflictos los

desbordasen por “abajo”, es decir, a través de la acción de los ámbitos descentralizados de la estructura sindical. Esta situación se apreció tanto en 1954 como en 1975, donde la lógica de “intercambios políticos” imponía una determinada dirección a las direcciones centrales de las organizaciones sindicales, mientras que la dinámica del “conflicto económico” los forzaba a modificar las características de su intervención.

Este dilema, característico de las formas de organización y acción sindical durante la segunda fase de la industrialización por sustitución de importaciones, no fue resuelto desde dentro del sistema democrático, ni en 1954 ni en 1975, y en ambos casos la respuesta estatal consistió en un incremento de la intensidad represiva contra el conjunto de los trabajadores.

La perspectiva de Bunel, en torno a la subordinación de la acción sindical al campo político, parecería tener mayor utilidad para analizar el vínculo entre el Estado y los sindicatos luego de la recuperación democrática en 1983. Sin embargo, nuevamente es necesario poner en cuestión esta relación de subordinación.

En primer lugar, las luchas políticas desarrolladas por el sindicalismo a lo largo de los años '80 respondieron a motivaciones muy distintas a aquellas que habían estado presentes durante la etapa anterior. Mientras que entre 1955 y 1973 la principal reivindicación política impulsada por los sindicatos fue la normalización del sistema político y el fin de la proscripción política del peronismo, a partir de 1983 las principales demandas políticas de las organizaciones sindicales tendieron a centrarse en la defensa de sus conquistas institucionales: la estructura sindical centralizada, el control del sistema de negociación colectiva y la administración de las obras sociales sindicales.

Este cambio en el contenido de las luchas que los sindicatos desarrollaban en el campo político no se debió, exclusivamente, a la derrota sufrida por el peronismo en las elecciones de 1983. Por el contrario, dicho resultado electoral constituyó un síntoma de transformaciones estructurales de mucho

mayor alcance que se estaban produciendo como consecuencia del proceso de reestructuración capitalista iniciado a mediados de la década del '70.

Como señalamos a lo largo de este trabajo, dichas transformaciones incluyeron una modificación en la relación de fuerzas sociales, estableciendo desde entonces condiciones objetivas crecientemente desfavorables para la acción sindical, a partir de una desarticulación del mercado formal de trabajo, de un incremento del peso del sector servicios en el conjunto de la estructura ocupacional y de una caída muy significativa de la cantidad de trabajadores ocupados en grandes establecimientos industriales<sup>218</sup>.

A finales de la década de los '80 las organizaciones sindicales volvieron a obtener victorias muy importantes en la lucha política, que se plasmaron en la recuperación de las herramientas institucionales de acción sindical hacia el final del gobierno de Alfonsín, y posteriormente en un nuevo triunfo del peronismo en las elecciones presidenciales de 1989. Sin embargo, este triunfo político no sólo no impidió la profundización del proceso de reestructuración capitalista durante la década de los '90, sino que precisamente operó como su principal antecedente, sin que las organizaciones sindicales pudieran oponer una resistencia efectiva a las iniciativas que emanaban de un partido gobernante al que adherían en forma mayoritaria.

En este sentido, si tal como sostiene Bonnet (2007), la derrota electoral del peronismo en 1983 no puede explicarse sin hacer referencia a la derrota de la clase trabajadora como consecuencia del golpe militar de 1976, la imposibilidad de las organizaciones sindicales de recuperar posiciones en el interior de la estructura partidaria del peronismo durante los años '80 y '90 requiere remitirse, una y otra vez, a la modificación de la relación de fuerzas

---

<sup>218</sup> Al respecto, Cordone (1999) señala que “Dentro de la generalizada voluntad de disciplinamiento social, el control de los sectores populares ocupó un lugar privilegiado. Para ello era indispensable el debilitamiento de las organizaciones sindicales mediante la reforma de su régimen legal y, más profundamente y a largo plazo, la implementación de medidas económicas que suprimiesen las condiciones estructurales que tendieran a favorecer su desarrollo (grandes concentraciones industriales urbanas)”

sociales producto de la reestructuración capitalista iniciada a mediados de los años '70 y profundizada luego de los proceso hiperinflacionarios de 1989 y 1990.

En este sentido, a diferencia de la posición sustentada por Bunel, cabe concluir que la pérdida de posiciones del sindicalismo como canal de representación política de los trabajadores se debió, en gran medida, a una mayor debilidad del conjunto de los trabajadores, y por ende también de las organizaciones sindicales, en su capacidad para organizar el conflicto entre capital y trabajo<sup>219</sup>.

- **La legislación sindical como resultante de una cristalización de relaciones de fuerza**

El análisis de la legislación sindical no ha constituido un eje central en los trabajos que, desde las ciencias sociales, intentaron dar cuenta de las características de las relaciones entre Estado y sindicatos.

Por el contrario, desde el derecho sí se han abordado los alcances de la legislación sindical, ya sea en términos descriptivos (D'Abate, 1980), ya sea a partir de intentar brindar explicaciones sobre sus orígenes (Corte, 1994; Abos, 1988).

---

<sup>219</sup> Esta inversión en el proceso de causalidad también se observa en el análisis realizado por Murillo (1997) acerca de las adaptaciones sindicales a las reformas de mercado implementadas durante la década del '90. La autora sostiene que dicho proceso de reformas implicó “un desafío particularmente importante para los sindicatos” en tanto amenazó “no sólo las coincidencias históricas entre sindicatos y el peronismo, sino también las regulaciones corporativistas de la Argentina que moldearon históricamente las pautas de acción sindicales”. En este sentido, afirma que “las privatizaciones y la apertura comercial afectaron el contexto de la acción sindical pero al mismo tiempo crearon las condiciones necesarias para que algunos sindicatos, aprovechando su alianza con el peronismo, pudieran participar en actividades creadas por algunas de estas reformas institucionales”. Desde la perspectiva sostenida en este trabajo, tanto el proceso de reformas estructurales como las características de las respuestas desarrolladas por las organizaciones sindicales durante la década de los '90 resultaron consecuencias de derrotas previas del conjunto de la clase obrera, que modificaron tanto las condiciones objetivas para la acción sindical como así también el tipo de inserción de los sindicatos dentro de la estructura partidaria del peronismo.

El énfasis de estos intentos explicativos estuvo puesto en la intencionalidad política de la legislación, popular o antipopular según la caracterización realizada por Abos, o en su vinculación con la experiencia sindical de nuestro país, según la postura de Corte. En particular, este último autor sugirió la existencia de dos grandes grupos de normas en materia de regulación de la estructura sindical. Por un lado, el decreto ley 23.852/45 y las leyes 14.445, 20.615 y 23.551, que responderían a las características esenciales de la experiencia sindical en nuestro país; por el otro, el decreto ley 9270/56, el decreto 969/66, la ley de facto 22.105 y el proyecto de ley promovido por el gobierno radical en 1984, que en palabras de Corte consisten “propuestas intelectualistas, ‘soluciones de papel’ que desconociendo la realidad (...) pretenden configurar una estructura sindical supuestamente ‘ideal’, ya sea respondiendo a preconceptos ideológicos, antagonismos sectoriales o clasistas, rivalidades políticas (...) o inclusive por la presuntuosa pretensión de trasplantar a nuestro derecho positivo (...) técnicas jurídicas o modelos provenientes de medios socioeconómicos, demográficos, históricos y culturales marcadamente disímiles con el nuestro”.

Como hemos señalado a lo largo del trabajo, esta caracterización no sólo no da cuenta de las razones que estuvieron por detrás de los cambios normativos a lo largo del tiempo. Tampoco aportan elementos que permitan explicar su vinculación con la trayectoria de la estructura sindical en nuestro país. Y más aún, en todos estos casos se omiten las referencias al decreto 2.477/70, dictado por el gobierno de Onganía, cuya legislación, según la clasificación de Abos, habría sido “antipopular” entre 1967 y 1970, y “popular”, al menos parcialmente, a partir de 1970.

Por otra parte, estas perspectivas sólo incorporan en sus análisis la legislación sobre estructura sindical, pero no consideran el conjunto de normas estatales en materia de negociación colectiva. En efecto, como hemos señalado a lo largo de este trabajo, la intervención estatal sobre la vigencia o suspensión de la negociación colectiva y sus contenidos

difícilmente puedan asociarse a la orientación política de los distintos gobiernos de turno.

La revisión del estado de las relaciones de fuerza en los momentos en que cada una de estas normas fue dictada puede aportar nuevos elementos para dar cuenta del problema en cuestión.

En primer lugar, corresponde analizar las circunstancias que rodearon la sanción de la primera norma de alcance general en materia de estructura sindical. En este sentido, Doyon (2006) vincula la sanción del decreto 23.852/45, dictado a comienzos de octubre de 1945, con la existencia de “lazos de dependencia mutua que vinculaban a un gobierno huérfano en términos de opinión pública y un movimiento sindical cuya posición estratégica seguía siendo débil”, y afirma que en virtud de su propia debilidad, el gobierno se vio obligado a aceptar gran parte de los reclamos sugeridos por las conducciones sindicales.

Sin embargo, tan importante como los motivos que estuvieron por detrás de la sanción del decreto 23.852/45, dictado en el marco de un acuerdo político entre un gobierno en retirada y organizaciones sindicales que aún contaban con una débil inserción en el sistema político, son las razones que lo transformaron en una ley de carácter casi mítico.

En este sentido, más que las experiencias sindicales, fueron los cambios en las relaciones de fuerza experimentados a partir de 1946 los que en pocos años permitieron que las organizaciones sindicales ocuparan el “mapa sindical”, utilizando para ello las herramientas que habían sido cristalizadas en la ley de asociaciones profesionales.

La explicación de los intentos posteriores de modificar la regulación de la estructura sindical y la negociación colectiva no puede dejar de considerar las características que asumió dicho proceso, ni tampoco la dinámica de las alianzas de las distintas fracciones sociales con posterioridad al derrocamiento de Perón en 1955.

A los fines de analizar las razones que se encuentran por detrás de aquellos intentos de modificar la legislación sindical dictada por el Estado, la información utilizada para la elaboración de este trabajo puede ser analizada a partir de los desarrollos formulados por O'Donnell (1977), y en particular sus referencias al carácter del Estado y la conformación de alianzas políticas entre mediados de los '50 y mediados de los '70.

A partir de entonces, O'Donnell describe la existencia de dos alianzas que trataron, infructuosamente, de dar respuesta a una “continuada crisis de dominación política”.

Por un lado, una alianza entre la gran burguesía urbana (conformada por las empresas transnacionales y por “capa superior” de la burguesía que controla empresas de propiedad total o mayoritariamente nacional) y la burguesía pampeana. Por el otro, una alianza defensiva conformada por la clase obrera y por la “capa inferior” de la burguesía local, a quien asigna el carácter de más auténticamente nacional.

A lo largo de las dos décadas que transcurren entre los golpes de estado de 1955 y 1976 se habría producido un movimiento pendular, cuya consideración es sumamente relevante para dar cuenta de las razones que se encuentran por detrás de las distintas regulaciones estatales de la estructura sindical.

En efecto, la derrota del peronismo en 1955 dio paso al primer intento, fallido, de desarticular las bases estructurales de uno de los actores que conformaron la alianza defensiva, plasmado en la política sindical del gobierno de Aramburu. En este sentido, tanto el impulso de la descentralización horizontal de la estructura sindical (decreto 9.270/56) como la intervención en los contenidos de la negociación colectiva (decreto 2.739/56) constituyeron intentos de remover los pilares institucionales sobre los que se asentaba organizativamente el movimiento obrero.

La resistencia exitosa de la alianza defensiva fue coronada con el triunfo electoral de Frondizi en 1958 y, como hemos señalado, entre sus primeras medidas se encontraron la recuperación de la ley de asociaciones sindicales del peronismo (ley 14.455) y el restablecimiento de la negociación colectiva. Al respecto, O'Donnell señala que “los momentos de victoria política y de reversión (...) del ciclo económico eran aquellos en que los actores en ese momento ‘ganadores’ asaltaban al Estado”, y que los sindicatos no fueron la excepción. En tal sentido, destaca que “la historia de la alianza defensiva es también la de la extracción al Estado de importantes ventajas institucionales” por parte de los sindicatos, que reforzaban su capacidad de movilizar al sector popular.

La capacidad de veto de esta alianza defensiva volvió a expresarse durante el gobierno militar de la Revolución Argentina, y contribuye a explicar los vaivenes de la política sindical de la segunda mitad de la década del '60. Al respecto, O'Donnell afirma que la política económica llevada adelante por el gobierno de Onganía entre 1967 y 1969, tenía por objetivo organizar condiciones más estables para la acumulación, ahora bajo la hegemonía económica exclusiva de la gran burguesía, quien intentaba de esa manera subordinar a la burguesía pampeana. Ello requería, al mismo tiempo, contener las demandas de los trabajadores. La política sindical inicial de Onganía fue conteste con este objetivo, y buscó disciplinar al movimiento obrero a través del retiro de las conquistas institucionales, con el impulso de una legislación que potencialmente amenazaba la persistencia de la estructura sindical centralizada (decreto 969/66) y con la suspensión de la negociación colectiva (ley 17.224).

Sin embargo, la reacción de la alianza defensiva nuevamente fue exitosa, y las rebeliones de 1969 y 1970 obligaron a un repliegue político de la gran burguesía. Este triunfo de la alianza defensiva trajo consigo, una vez más, la obtención de conquistas institucionales por parte de las direcciones centrales de las organizaciones sindicales, a través del restablecimiento parcial de la negociación colectiva (ley 18.396), la eliminación de las normas que

promovían una descentralización de las organizaciones sindicales (decreto 2.477/70), y la sanción de la ley de obras sociales sindicales (ley 18.610).

La victoria de la alianza defensiva terminó de concretarse con el retorno del peronismo al gobierno, y nuevamente la legislación sindical (ley 20.615) debe enmarcarse dentro de este proceso, es decir, como una resultante de un cambio en las relación de fuerzas políticas que posibilitaron el triunfo, nuevamente coyuntural, de la alianza defensiva entre la clase obrera y la fracción más débil de la burguesía local.

El triunfo coyuntural devino en derrota poco tiempo después, y la legislación sindical del gobierno de Videla respondió, nuevamente, a aquel movimiento “pendular”: al intento de fragmentar la estructura sindical (ley 22.105) y a la suspensión total de la actividad sindical incluida la posibilidad de negociar convenios colectivos de trabajo se le agregó, en esta ocasión, un avance más violento contra los ámbitos de representación sindical en los lugares de trabajo y la eliminación de los vínculos entre las organizaciones sindicales y las obras sociales.

La evidencia aportada hasta aquí permite señalar que las características de la legislación sindical respondieron a la cristalización de la resultante de las relaciones de fuerza, sociales y políticas, más que a la existencia de una antinomia popular – antipopular, o de intentos de imponer modelos locales o foráneos de regulación. Cuando estas relaciones de fuerza se traducían en una victoria de la alianza defensiva, las organizaciones sindicales cristalizaban en la legislación nuevas conquistas institucionales; por el contrario, cuando eran las restantes fracciones de la burguesía las que se imponían, ello se plasmaba normativamente en intentos de fragmentar la estructura sindical, como forma de debilitar, o al menos de contener, a uno de los componentes fundamentales de la alianza defensiva.

El análisis de O’Donnell, realizado a fines de 1976, señalaba que el proceso abierto con el golpe de estado de marzo de ese año puso entre paréntesis,

por primera vez, “los sustentos políticos, ideológicos y organizacionales de la alianza defensiva”.

En este sentido, el éxito de la dictadura militar parece haber consistido en haber removido, exitosamente, las condiciones objetivas que posibilitaban la rearticulación constante de la alianza defensiva.

Sin embargo, cabe preguntarse nuevamente, desde esta perspectiva, los motivos que condujeron hacia finales de la década del '80 a la sanción de nuevas leyes que respondían a los intereses de las organizaciones sindicales en materia de estructura sindical (ley 23.551), negociación colectiva (ley 23.544) y obras sociales (ley 23.660).

Como hemos señalado en esta investigación, dichas leyes constituyeron un triunfo político de las organizaciones sindicales, pero en un contexto en el que las condiciones para la acción sindical se encontraban en un deterioro tendencial en el largo plazo. De esta manera, dada una nueva configuración de la relación de fuerzas sociales, la persistencia de aquellas conquistas institucionales que habían constituido una herramienta de resistencia de las organizaciones sindicales en el marco de la “alianza defensiva” no resultaría incompatible con un mayor avance del capital sobre el trabajo durante los años '90. Y en el plano de la relación de fuerzas políticas, la nueva “alianza ofensiva”, conformada durante la década de los '90, no tendría la necesidad, a diferencia de su antecesora, de modificar el marco institucional del funcionamiento de las organizaciones sindicales.

- **Las estrategias de integración sindical a partir de las relaciones de fuerza**

Finalmente, los desarrollos efectuados hasta aquí permiten aportar nuevos elementos en el marco de las discusiones que se han llevado adelante en torno al proceso de integración de las organizaciones sindical.

Al respecto, en el clásico trabajo “Resistencia e Integración” James (2006) cuestiona los enfoques que pretendieron explicar la relación existente entre dirigentes sindicales y bases a partir de la aplicación de las teorías de la integración sindical.

Al respecto, señala que según dicha perspectiva “los sindicatos llegaron a ser poco menos que servidores de la clase gobernante, y la dirección impuso esta condición de servidumbre a sus bases mediante una mezcla de violencia y fraude”.

Si bien James afirma que esta fue la visión predominante dentro del peronismo de izquierda y también en la propia izquierda no peronista, en su propio texto también extiende esta conceptualización a otros autores que no necesariamente abrevaban en dichas corrientes ideológicas. Entre ellos se encuentra Francisco Delich, quien según James habría expresado, en los siguientes términos, un veredicto muy representativo del consenso en esta materia:

“En Buenos Aires los sindicatos más importantes se han transformado en verdaderas máquinas de integración social y poleas de transmisión entre el poder político y las bases obreras. Una fronda de funcionarios, la prestación de servicios variados que comprenden salud, educación, tiempo libre y vivienda entre otros aspectos permite a los dirigentes una manipulación permanente de los dirigidos”.

La certera crítica de James a esta perspectiva permite dar por tierra con aquella visión simplista que distinguía, en forma extremadamente simplista, entre burocracias sindicales traidoras y bases potencialmente revolucionarias, donde aquellas recurrían a todos los medios que estuvieran a su alcance para garantizar su control sobre estas, y cumplir de esta manera con su papel de “administradores del descontento”.

Sin embargo, en su caracterización de la “integración” James realiza afirmaciones que podrían merecer una nueva revisión.

En efecto, en la tesis de James la idea de “integración” prevalece por sobre la de “resistencia” a partir de 1958, aunque en términos muy distintos a los de las visiones reseñadas anteriormente. Según este autor, se trataría de una “integración” que habría contado con cierto consentimiento de las bases, en tanto “burocracia y bases no son necesariamente polos opuestos sino que se relacionan estrechamente uno con el otro”.

El éxito de este tipo de “integración” se habría verificado, según James, debido a una serie de factores.

En primer lugar, a la capacidad de la burocracia sindical, personificada en torno a la figura de Vandor, de “oponerse, o al menos aparentar hacerlo” al deterioro de los salarios y las condiciones de trabajo como consecuencia de la situación de crisis existente en Argentina a partir de 1955.

En segundo lugar, a su caracterización del sistema de relaciones laborales como “un sistema que tendía sin duda a promover la pasividad de las bases”.

Finalmente, a la existencia de una identificación entre clase obrera y peronismo, que habría obturado la posibilidad de consolidación de las alternativas de la izquierda no peronista dentro del movimiento obrero.

Algunas de estas conclusiones han sido puestas en cuestión recientemente por investigaciones que apuntaron a relativizar aquella pasividad de las bases, volviendo a poner en el centro de la escena la función de control desarrollada por los dirigentes sindicales (Schneider, 2005).

Si bien en este trabajo no se ha entrado en dicho debate, la caracterización de la trayectoria en el largo plazo de las relaciones de fuerza y de la conformación interna de la estructura sindical puede aportar nuevos elementos para reinterpretar el proceso.

Por un lado, efectivamente el tipo de “integración” descrito por James sólo parece verificarse, en términos más o menos estables, en el período que transcurre entre las derrotas de los conflictos obreros de fines de los años ’50 y fines de los años ’60.

De allí que el propio autor señale que la apatía de las bases resultó de una experiencia social concreta de los trabajadores, originada en las derrotas de los conflictos de 1959 y 1960, a cuyos efectos desmoralizantes se sumaron los provenientes de la ofensiva económica: desempleo, racionalización y niveles salariales más bajos. Como consecuencia de este proceso, además, aquellos militantes que habían sostenido las posturas más combativas se enfrentaban a condiciones objetivas menos favorables dentro de la propia estructura sindical.

Al incorporar la trayectoria de las relaciones de fuerza en el largo plazo podemos observar que entre mediados de los años ’40 y mediados de los años ’70 la relación de fuerzas sociales fue crecientemente favorable a los trabajadores, en tanto la economía funcionó con una cierta tendencia al pleno empleo, sin contar con grandes reservas de fuerza de trabajo en el sector agropecuario, y con un proceso de crecimiento industrial que permitió avanzar, en una primera etapa, en la cantidad de trabajadores ocupados, y posteriormente en una mayor concentración de trabajadores por establecimiento.

Dentro de este marco general, el período estudiado en profundidad por James está fuertemente condicionado por una etapa relativamente excepcional, es decir, por la existencia de condiciones objetivas menos favorables para los trabajadores, derivadas del estancamiento económico, y del crecimiento del desempleo, verificados entre los años 1959 y 1963.

El éxito de la estrategia integracionista de Vandor, y en términos más generales de cualquier perspectiva que impulsase la conciliación de intereses entre trabajadores y empleadores, requería la concurrencia de dos factores: por un lado, la posibilidad efectiva de obtener conquistas para los

trabajadores, y de esta manera cumplir con su función reivindicativa; por el otro, su capacidad de contener las presiones reivindicativas y hacerlas compatibles con el estado de las relaciones de fuerza, cumpliendo con su función fiscalizadora (Zorrilla, 1974). En tal sentido, ello sólo parece haber sido posible en una situación marcada por el debilitamiento de la posición de los trabajadores en la relación de fuerzas sociales. En efecto, la capacidad de control vandorista de las bases se prolongó en forma relativamente exitosa durante la primera mitad de los años '60, período de estancamiento económico y de crecimiento del desempleo, y comenzó a enfrentar crecientes limitaciones durante la segunda mitad de los años '60, debiendo soportar la división de la CGT en 1968 y las revueltas populares de Córdoba y Rosario un año más tarde.

Más aún, este análisis también podría extenderse a la situación existente durante los primeros gobiernos peronistas, donde la CGT habría podido garantizar, con relativo éxito, cierto control durante los primeros años de la década del '50, en un marco de crisis económica, mientras que no habría podido hacer frente al resurgimiento de los conflictos durante los años 1954 y 1955.

Las dificultades que enfrentaba esta estrategia integracionista en situaciones de mayor fortaleza de los trabajadores en la relación de fuerzas sociales se potenciaban por la particular forma de estructuración interna de las organizaciones sindicales en nuestro país y por la existencia, dentro del movimiento obrero, de una corriente que postulaba la imposibilidad de conciliar los intereses de clase entre capital y trabajo.

En efecto, la existencia de una fuerte implantación local a través de sindicatos de base y seccionales, y la presencia extendida de la organización sindical en los lugares de trabajo (comisiones internas y cuerpos de delegados), condicionaban la capacidad de acción de las direcciones nacionales, aún a pesar de contar con una estructura altamente centralizada.

Este proceso se exacerbó desde fines de la década de los '60, a partir de una creciente conflictividad en los lugares de trabajo y una mayor fortaleza de los sectores más combativos de la clase obrera.

En otras palabras, en contextos de fortalecimiento relativo del conjunto de los trabajadores, el margen de acción de las direcciones centrales de las organizaciones sindicales se acotaba significativamente. Dada una relación de fuerzas sociales favorable, el conflicto que no era encabezado por las direcciones centrales terminaba expresándose a través de los ámbitos descentralizados.

El retorno del peronismo al gobierno en 1973 constituyó el éxito, y al mismo tiempo el fin de la viabilidad de esta estrategia de integración. A partir de entonces, el fortalecimiento del control vertical dentro de las organizaciones sindicales ya no se originó en un debilitamiento de los trabajadores en la relación de fuerzas sociales, sino en una modificación de la relación de fuerzas políticas, a partir de la sanción de la ley de asociaciones profesionales en 1974 y de los avances represivos a través del aparato estatal o paraestatal.

Sin embargo, aún a pesar de haber sido relativamente exitoso, tal como lo muestran los avances sobre las seccionales y los sindicatos de base más combativos, dicho control “político” no impidió que poco tiempo más tarde el conflicto volviera a expresarse masivamente a través de los ámbitos descentralizados de la organización sindical, obligando a las direcciones centrales a ponerse a la cabeza de dicho movimiento, y frustrando al mismo tiempo su objetivo “integrador”.

La información sistematizada en este trabajo permite señalar la necesidad de complementar el uso del concepto “integración” con la constatación del estado de las relaciones de fuerzas en cada situación en particular.

Ello se muestra más necesario aún, para dar cuenta de la postura asumida por las direcciones sindicales a partir de 1976.

Como señalamos a lo largo de este trabajo, el debilitamiento tendencial del conjunto de los trabajadores en las relaciones de fuerza en el período 1976 – 2001 tuvo una consecuencia paradójica para las direcciones centrales de las organizaciones sindicales. Mientras que internamente las fortaleció, ya que el mayor retroceso fue experimentado por los ámbitos descentralizados de la estructura sindical y por los sectores más combativos del movimiento obrero, hacia el Estado y los empleadores las debilitó, ya que su capacidad de movilización e intervención se redujo notablemente. En este sentido, se trata de un proceso que había sido anticipado por Gilly a mediados de los '80, cuando sostuvo que “la burocracia sindical no extrae su fuerza de las leyes laborales y del reconocimiento del Estado sino de la existencia y la fuerza de los trabajadores cuya representación ostenta”.

- **Relaciones de fuerza, estructura sindical y negociación colectiva: hacia una reinterpretación de la relación entre el Estado y los sindicatos**

La incorporación de una perspectiva de largo plazo en el análisis de la relación entre el Estado y los sindicatos, y su consideración a partir de su vínculo con el estado de las relaciones de fuerza, nos permitió realizar aportes en las áreas de vacancia definidas en el primer capítulo de esta tesis.

Podemos concluir aquí con una presentación esquemática del argumento que se deriva de esta investigación.

El primer elemento a considerar aquí es la constatación de que el proceso de institucionalización de las organizaciones sindicales se consolidó, durante los primeros gobiernos peronistas, en un marco de relaciones de fuerza crecientemente favorables a los trabajadores. Allí se establecieron los pilares institucionales sobre los que se sostendría la acción sindical durante las décadas siguientes: estructura sindical en base a un sistema de sindicato único por rama de actividad, negociación colectiva centralizada y administración de un conjunto de prestaciones sociales.

A partir de entonces, y por el transcurso de tres décadas, dada una relación de fuerzas sociales que establecía condiciones crecientemente favorables para la acción sindical (crecimiento del empleo, en particular de los grandes establecimientos industriales urbanos, virtual inexistencia del desempleo y de la reserva de población en el sector rural, altos niveles de asalarización, etc), la existencia de una estructura sindical vertical y centralizada sumada a una gran cohesión política de la clase trabajadora, le otorgó a los sindicatos un gran poder de fuego, tanto en su función socioeconómica, es decir como organizadores del conflicto capital – trabajo, como en la función política que asumieron una vez proscripto el peronismo.

En cuanto a su función política, las organizaciones sindicales ocuparon, desde 1945, un lugar central dentro de la alianza política que se sustentaba en el peronismo, tanto en los períodos donde esta fuerza política gobernó el país (1945 – 1955 y 1973 – 1976) como durante aquellos en los cuales se encontraba proscripto (1955 – 1973).

En este último período las organizaciones sindicales fueron capaces de articular ambas funciones indistintamente, y su estructura centralizada y la presencia a nivel nacional les permitía convertirse, sin mayores costos de transición, en partido, imponiendo un veto a la normalización democrática, que quedaba seriamente condicionada: si asumía las reglas de competencia electoral, el sistema político se enfrentaba indefectiblemente a una victoria del peronismo, como se demostró en 1958 con Frondizi, en 1962 con Framini y otros tantos, en 1965 en las legislativas, y finalmente en 1973.

En cuanto a su función socio económica, como organizadores del conflicto capital – trabajo, los sindicatos pudieron capitalizar el poder que provenía de la combinación de una estructura sindical y de negociación centralizada y de la presencia de condiciones objetivas crecientemente favorables. En tal sentido, dicho poder se evidenció en toda su extensión luego de los triunfos políticos de los trabajadores que condujeron a gobiernos peronistas, donde ocupaban un lugar central dentro de la alianza política gobernante.

Esta capacidad de conflicto se expresó incluso más allá de los deseos de los representantes partidarios del peronismo, y en algunos casos incluso más allá de la voluntad de los dirigentes sindicales. En dichos contextos, el Estado se vio obligado constantemente a suspender la negociación colectiva, y a establecer los niveles salariales por decreto, ya que el poder de fuego de las organizaciones sindicales les permitía imponer en gran medida sus condiciones en un marco de negociación colectiva sin límites. El peronismo se enfrentó a esta situación en dos oportunidades, y en ambas trató de solucionarlas a través de la suspensión de la negociación colectiva y el impulso de mecanismos de concertación social (1952, Congreso de la Productividad, 1973, Pacto Social). En ambos casos, este intento fracasó por la propia dinámica del conflicto, y tanto en 1954 como en 1975 el gobierno debió retirarse de las negociaciones y dejar libradas a las fuerzas en conflicto.

Por el contrario, durante esta primera etapa el único momento donde la negociación colectiva pudo ser "liberada" por el Estado, fue en un período donde la relación de fuerzas sociales se había modificado, coyunturalmente, estableciendo condiciones más desfavorables para la acción sindical, durante los gobiernos de Illia y Frondizi (1959 - 1966). Sin embargo, en este período los sindicatos resignificaron su accionar, ocupando el centro de la escena con sus reivindicaciones políticas.

No resulta llamativo, entonces, que el siguiente período en el que la negociación colectiva pudo ser "liberada" por el Estado también se realizó en el contexto de un mayor debilitamiento de los trabajadores y de las organizaciones sindicales. En efecto, a partir de 1988 los trabajadores no sólo no pudieron obtener mayores conquistas a través de la negociación colectiva, sino que asistieron a un período donde los nuevos convenios colectivos de trabajo implicaban, en su gran mayoría, la cristalización de las nuevas pautas de regulación de las condiciones de trabajo que eran reclamadas por los sectores empresariales.

El recorte temporal de esta investigación culmina con el fin de la convertibilidad, en diciembre de 2001. A partir de entonces se verificó una nueva modificación en el patrón de crecimiento económico y en la dinámica de las relaciones laborales.

En este sentido, diversos factores objetivos y subjetivos han contribuido a reposicionar a las organizaciones sindicales en la promoción de los conflictos laborales y en la determinación colectiva de las condiciones de trabajo. Desde esta perspectiva, la consideración del estado de las relaciones de fuerza constituye un eje central para dar cuenta de los debates actuales en torno a los alcances de la relación Estado – sindicatos, y en particular sobre las características, límites y potencias que presentan la estructura sindical y el sistema de negociación colectiva en nuestro país.

## **Bibliografía:**

- Abós, A. (1983). La columna vertebral. Sindicatos y peronismo. Legasa, Buenos Aires.
- Abós, A. (1986). El posperonismo. Legasa, Buenos Aires.
- Abós, A. (1988). Regulación estatal de los sindicatos en la Argentina. Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración, Buenos Aires.
- Aguirre, P. (1973). La reforma de la Ley de Asociaciones Profesionales. Revista Pasado y Presente n° 2/3 nueva serie (pp. 283 – 301), Buenos Aires.
- Alfonsín, J. y Tarallo Gariup, E. (2008). Distribución del ingreso en Argentina, 1950 – 2007: el deterioro de la participación de la clase obrera en el reparto del ingreso. Asociación del Personal de los Organismos de Control, Buenos Aires.
- Anderson, P. (1974). Alcances y limitaciones de la acción sindical. En AA.VV., Economía y política en la acción sindical. En Cuadernos de Pasado y Presente n° 44, Córdoba.
- Aruguete, E. (2006). Lucha política y conflicto de clases en la posdictadura. En A. Pucciarelli (coord), Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder (pp. 413 – 460). Siglo XXI, Buenos Aires.
- Aspiazu, E., Waisgrais, S. y Senén González, C. (2007). La Encuesta a Trabajadores en Empresas. En Trabajo, Ocupación y Empleo n° 6. Dimensiones del Trabajo en el nuevo modelo económico y social (pp. 59 – 95). Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.
- Atzeni, M. y Ghigliani, P. (2008). Nature and limits of trade unions' mobilizations in contemporary Argentina. En Labour Again Publications. IISG, Amsterdam.
- Auyero, J. (2001). La política de los pobres. Las prácticas clientelares del peronismo. Manantial, Buenos Aires.

- Barrera, M. (1990). Introducción. En M. Barrera y G. Falabella (comps), *Sindicatos bajo regímenes militares: Argentina, Brasil, Chile* (pp. 3 – 20). Centro de Estudios Sociales, Santiago de Chile.
- Baschetti, R. (1997). *Documentos de la resistencia peronista 1955-1970*. Editorial De La Campana, La Plata.
- Basualdo, E. (2006). *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Siglo XXI, Buenos Aires.
- Basualdo, V. (2006a). *La resistencia obrera durante la última dictadura militar argentina (1976-1983): Apuntes para una síntesis historiográfica e histórica*. Ponencia presentada al II Coloquio de Historia y Memoria, Universidad Nacional de La Plata.
- Basualdo, V. (2006b). *Complicidad patronal-militar en la última dictadura argentina: Los casos de Acindar, Astarsa, Dálmine Siderca, Ford, Ledesma y Mercedes Benz*. Suplemento especial Revista Engranajes, FETIA.
- Basualdo, V. (2010). *Los delegados y las comisiones internas en la historia argentina. Una mirada de largo plazo, desde sus orígenes hasta la actualidad*. En Arceo y Socolovsky (coord.), *Desarrollo económico, clase trabajadora y luchas sociales en la Argentina contemporánea* (pp. 256 – 316). IEC – CONADU, Buenos Aires.
- Battistini, O. (2001). *La negociación colectiva y la estructura sindical en Argentina (1988-1998)*. Tesis de maestría inédita, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Beccaria, L. y Galín, P. (2002). *Regulaciones laborales en Argentina. Evaluación y propuestas*. OSDE-CIEPP, Buenos Aires.
- Bilsky, E. (1985). *La FORA y el movimiento obrero (1900 – 1910)*. CEAL, Buenos Aires.
- Bisio, R., Battistini, O. y Montes Cató, J. (1999). *Transformaciones de la negociación colectiva durante la vigencia de gobiernos constitucionales a partir de 1973*. En A. Fernández y R. Bisio (comps), *Política y relaciones laborales en la transición democrática argentina* (pp. 135 – 179). Lumen – Humanitas, Buenos Aires.

- Bitrán, R. (1994). El Congreso de la Productividad: la reconversión económica durante el segundo gobierno peronista. El Bloque, Buenos Aires.
- Bonnet, A. (2007). La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en Argentina, 1989 – 2001. Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Bourdieu, P. (2001). Poder, derecho y clases sociales. Editorial Desclée, Bilbao.
- Braun, O. y Joy, L. (1981). Un modelo de estancamiento económico. Estudio de caso sobre la economía argentina. Revista Desarrollo Económico, n° 80 (pp. 585 – 604). IDES. Buenos Aires.
- Bunel, J. (1992). Pactos y agresiones. El sindicalismo argentino ante el desafío neoliberal. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Calello, O. y Parceró, A. (1984). De Vandor a Ubaldini. CEAL, Buenos Aires.
- Calveiro, P. (1988). Sindicatos y política (Argentina 1980 – 1986). En M. Trujillo Boilo (coord.), Organización y luchas del movimiento obrero latinoamericano (1978 – 1987) (pp. 13 – 53). Siglo XXI, México.
- Campos, L. (2009). Estado y sindicatos: un análisis de sus relaciones a partir de los mecanismos de regulación y la conformación de la estructura sindical en Argentina (1943 – 1988). Tesis de Maestría inédita, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Canitrot, A. (1983). Orden social y monetarismo. Estudios CEDES, N° 7, Vol. 4, Buenos Aires.
- Central de Trabajadores de la Argentina (1993). Denuncia presentada ante el Juzgado n° 5 de la Audiencia Nacional de Madrid, España, mimeo.
- Ceruso, D. (2011). Comisiones internas de fábrica. PIMSA – Dialectik, Buenos Aires.
- Cordone, H. (1999). Consideraciones acerca de la evolución de las relaciones laborales 1955 – 1983. En A. Fernández y R. Bisio

- (comps). Política y relaciones laborales en la transición democrática argentina (pp. 27 – 90). Lumen – Humanitas, Buenos Aires.
- Corte, N. (1994). El modelo sindical argentino. Rubinzal – Culzoni, Buenos Aires.
  - Cotarelo, M. y Fernández, F. (1997). Lucha del movimiento obrero y crisis de la alianza peronista. Argentina, junio y julio de 1975 y marzo de 1976. Documento de Trabajo N° 6, PIMSA.
  - Cotarelo, M. y Fernández, F. (1998). Huelga general con movilización de masas. Argentina, junio y julio de 1975. Documento de Trabajo n° 13, PIMSA.
  - Cotarelo, M. e Iñigo Carrera, N. (2004). Algunos rasgos de la rebelión en la Argentina 1993-2001. Documentos y comunicaciones (pp. 125 – 138). PIMSA, Buenos Aires.
  - D'Abate, J. (1980). El antipoder sindical. Ediciones IUS, Buenos Aires.
  - Danani, C. (2011). El sistema de obras sociales y la complementariedad con el sistema público. ¿Modelo vigente o necesidad de cambio? En AAVV, El modelo sindical en debate (pp. 34 – 50). Friedrich Ebert Stiftung, Buenos Aires.
  - Del Campo, H. (2005). Sindicalismo y peronismo. Los comienzos de un vínculo perdurable. Siglo XXI, Buenos Aires.
  - Delich, F. (1983). Desmovilización social, reestructuración obrera y cambio sindical. En M. Barrera y G. Falabella (comps), Sindicatos bajo regímenes militares: Argentina, Brasil, Chile (pp. 69 – 93). Centro de Estudios Sociales, Santiago de Chile.
  - Di Tella, T. (1993). La Unión Obrera Textil, 1930-1945. Revista Desarrollo Económico n° 129 (pp. 109 – 136). IDES, Buenos Aires.
  - Doyon, L. (1984). La organización del movimiento sindical peronista 1946 – 1955. Revista Desarrollo Económico n° 94 (pp. 203 – 234). IDES, Buenos Aires.
  - Doyon, L. (2006). Perón y los trabajadores. Los orígenes del sindicalismo peronista, 1943 – 1955. Siglo XXI, Buenos Aires.

- Duarte, M. (2002). Los impactos de las privatizaciones sobre el mercado de trabajo: desocupación y creciente precarización laboral. En D. Azpiazu (editor), *Privatizaciones y poder económico*. FLACSO – UNQ – IDEP.
- Etchemendy, S. y Collier, R. (2007). Down but not Out: Union Resurgence and Segmented Neocorporatism in Argentina: 2003-2007. *Revista Politics and Society*, vol 35, n° 3.
- Fernández, A. (1985). *Las prácticas sociales del sindicalismo (1976 – 1982)*. CEAL, Buenos Aires.
- Fernández, F. (2007). El movimiento huelguístico de 1954. *Documentos y comunicaciones* (pp. 85 – 154). PIMSA, Buenos Aires.
- Ferreres, O. (2005). *Dos siglos de economía argentina, 1810 – 2004*. Fundación Norte y Sur, Buenos Aires.
- Ferrero, J. y Gurrera, M. (2007). El sindicalismo de movimiento social. Algunas reflexiones en torno del concepto. En A. Fernández (comp.), *Estado y sindicatos en perspectiva latinoamericana*. Ed. Prometeo, Buenos Aires.
- Ferro H. y Valdovinos O. (1980). *La ley de Asociaciones gremiales de trabajadores (ley n° 22.105). Análisis crítico*, Buenos Aires.
- Freytes Frey, A. (1999). Las relaciones laborales en la actividad sidero-metalúrgica: informalidad y fragmentación. En A. Fernández y R. Bisio (comps). *Política y relaciones laborales en la transición democrática argentina* (pp. 199 – 253). Lumen – Humanitas, Buenos Aires.
- Gallitelli, B. y Thompson, A. (1990). La política laboral en la Argentina del “proceso”. En M. Barrera y G. Falabella (comps), *Sindicatos bajo regímenes militares: Argentina, Brasil, Chile* (pp. 23 – 67). Centro de Estudios Sociales, Santiago de Chile.
- Gaudio, R. y Domeniconi, H. (1986). Las primeras elecciones sindicales en la transición democrática. *Revista Desarrollo Económico* n° 103 (octubre – diciembre), pp. 423 – 454.

- Gaudio, R. y Pilone, J. (1983). El desarrollo de la negociación colectiva durante la etapa de modernización industrial en la Argentina, 1935 – 1943. *Revista Desarrollo Económico*, n° 90 (pp. 255 – 286). IDES, Buenos Aires.
- Germani, G. (1968). *Política y sociedad en una época de transición, de la sociedad tradicional a la sociedad de masas*, Paidós, Buenos Aires.
- Gilly, A. (1990). La anomalía argentina (Estado, corporaciones y trabajadores). En P. González Casanova. *El Estado en América Latina: teoría y práctica*, Siglo XXI, México.
- González, M. (2011). La relación de largo plazo entre patrones de crecimiento y mercado de trabajo. Un análisis sobre los salarios en Argentina entre 1950 y 2006. Tesis de doctorado inédita. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Gramsci, A. (1973). *Consejos de fábrica y estado de la clase obrera*. Ediciones Roca, México.
- Gramsci, A. (1999). *Cuadernos de la cárcel*. Ediciones Era, México.
- Graña, J. y Kennedy, D. (2008). Salario real, costo laboral y productividad. Argentina 1947-2006. Análisis de la información y metodología de estimación. Documento de Trabajo N° 12, CEPED, Buenos Aires.
- Hirsch, D. (2009). Atributos Productivos de los Trabajadores como Necesidades Educativas del Capital: una Reconstrucción desde la Voz de los Empresarios Metalúrgicos en el Período de Crisis del Segundo Gobierno Peronista. Ponencia presentada en las VIII Jornadas de Investigación Histórico Social. CEICS, UBA.
- Hyman, R. (1978). *El marxismo y la sociología del sindicalismo*. Ediciones Era, México.
- Hyman, R. (1981). *Relaciones industriales. Una introducción marxista*. H. Blume Ediciones, Madrid.
- Iñigo Carrera, N. y Donaire, R. (2002). ¿Qué interés se manifiesta en las centrales sindicales argentinas? Documentos y comunicaciones, PIMSA, Buenos Aires.

- Iñigo Carrera, N. (2004). La estrategia de la clase obrera -1936-. Ediciones Madres de Plaza de Mayo, Buenos Aires.
- Iñigo Carrera, N. y Cotarelo, M. (2009). El movimiento obrero organizado sindicalmente en Argentina. Su lugar en los procesos de luchas políticas y sociales desde la década de 1990 hasta la actualidad. Ponencia presentada en el VIII Taller Científico Internacional 1° de Mayo, La Habana.
- James, D. (2006). Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina, 1946 – 1976. Siglo XXI, Buenos Aires.
- Kelsen, H. (1993) Teoría pura del Derecho. Ed. Porrúa, México.
- Krotoschin, E. (1968). Instituciones del Derecho del Trabajo. De Palma, Buenos Aires.
- Lenguita, P. y Montes Cató, J. (comp.) (2009). Resistencias laborales. Experiencias de repolitización del trabajo en Argentina. Ed. Picaso-Insumisos, México
- Levitsky, S. (2004). Del sindicalismo al clientelismo: la transformación de los vínculos partido – sindicatos en el peronismo, 1983 – 1999. Revista Desarrollo Económico n° 173 (pp. 3 – 32). IDES, Buenos Aires.
- Lindenboim, J. (1992). Reestructuración industrial y empleo. Revista Desarrollo Económico n° 126 (pp. 227 – 250). IDES, Buenos Aires.
- Little, W. (1979). La organización obrera y el estado peronista, 1943 – 1955. Revista Desarrollo Económico n° 75 (pp. 331 – 376). IDES, Buenos Aires.
- Llach, J. J. (1978). Estructura ocupacional y dinámica del empleo en la Argentina: sus peculiaridades (1947 – 1970). Revista Desarrollo Económico n° 68 (pp. 539 – 591). IDES. Buenos Aires.
- Llach, J. J. (1984). El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo. Revista Desarrollo Económico n° 92, (pp. 515 – 558). IDES, Buenos Aires.
- López, J. (1980). El nuevo régimen de asociaciones profesionales de trabajadores. Anales de Legislación Argentina, T. XXXIX – D, Buenos Aires.

- Mainwaring, S. (1982). El movimiento obrero y el peronismo, 1952-1955. *Revista Desarrollo Económico*, n° 84 (pp. 515 – 530). IDES, Buenos Aires.
- Marín, J. (1982). La noción de polaridad en los procesos de formación y realización de poder. En *Cuadernos de CICOSO*, N° 8, Serie teoría.
- Marticorena, C. (2009). Las características del trabajo asalariado en la industria manufacturera. Continuidades y rupturas entre la década del '90 y la postconvertibilidad en Argentina (1991 – 2006). Tesis de maestría inédita. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Marx, K. (1975). *Miseria de la filosofía*. Siglo XXI, Buenos Aires.
- Marx, K. (2002). *El capital*. Tomo I, Libro I, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Matsushita, H. (1983). *Movimiento obrero argentino 1930 – 1945*. Hyspamérica, Buenos Aires.
- Montuschi, L. (2000). *Salarios, productividad y competitividad*. Documento de Trabajo n° 180, UCEMA, Buenos Aires.
- Monzón, M. (1974). El régimen de las asociaciones profesionales según la Ley 20.615. *Derecho del Trabajo*, Buenos Aires.
- Muñoz, I. y Campione, D. (1994). Estado, dirigencia sindical y clase obrera. Sus interrelaciones en el período democrático (1983 – 1991). En D. Campione (comp.), *La clase obrera de Alfonsín a Menem* (pp. 100 – 122). CEAL, Buenos Aires.
- Murillo, M. (1997). La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem. *Revista Desarrollo Económico* n° 147 (pp. 419 – 446). IDES. Buenos Aires.
- Murillo, M. (2000). Del populismo al neoliberalismo: sindicatos y reformas de mercado en América Latina. *Revista Desarrollo Económico* n° 158 (pp. 179 – 212). IDES, Buenos Aires.
- Murmis, M. y Portantiero, J. (2004). *Estudios sobre los orígenes del peronismo*. Siglo XXI, Buenos Aires.

- Novick, M. y Trajtemberg, D. (2000). La Negociación colectiva en el período 1991 – 1999. Documento de Trabajo n° 19, Secretaría de Trabajo del Ministerio de Trabajo de la Nación, Buenos Aires.
- O'Donnell, G. (1977). Estado y alianzas en la Argentina, 1956 – 1976. Revista Desarrollo Económico n° 64 (pp. 523 – 554). IDES, Buenos Aires.
- O'Connor, J. (1974). Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana. Ediciones Periferia, Buenos Aires.
- Palomeque López, M. (2002). Derecho del Trabajo e Ideología. Medio siglo de formación ideológica del Derecho del Trabajo en España (1873 – 1923), Tecnos, Madrid.
- Palomino, H. (1986). El movimiento obrero y sindical en una larga transición. Revista El Bimestre Político y Económico N° 26 (marzo – abril).
- Palomino, H. (1987). Los sindicatos bajo el gobierno constitucional: de la confrontación a la alianza. En J. Nun y J. Portantiero (comps), Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina (pp. 175 – 193). Puntosur Editores, Buenos Aires.
- Palomino, H. (2007). La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina. Ponencia presentada en el VIII Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET, Buenos Aires, Agosto.
- Palomino, H. (2008). Caracterización de las nuevas inscripciones y personerías gremiales en la Argentina (2003-2008). En Revista Trabajo, Ocupación y Empleo n° 8 (pp. 149 – 175). Ministerio de Trabajo, Buenos Aires.
- Pasado y Presente (1973). El significado de las luchas obreras actuales. Revista Pasado y Presente n° 2/3 nueva serie (pp. 271 – 282), Buenos Aires.
- Pesce, J. (2006). Política y economía durante el primer año del gobierno de Raúl Alfonsín. La gestión del ministro Grinspun. En A. Pucciarelli (coord), Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder (pp. 367 – 412). Siglo XXI, Buenos Aires.

- Piva, A. (2006). El desacople entre los ciclos del conflicto obrero y la acción de las cúpulas sindicales en Argentina (1989-2001). En Estudios del Trabajo, n° 31, Buenos Aires.
- Portantiero, J. (1987). La concertación que no fue: de la ley Mucci al Plan Austral. En J. Nun y J. Portantiero (comps), Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina (pp. 139 – 173). Puntosur Editores, Buenos Aires.
- Poulantzas, N. (1969). Clases sociales y poder político en el estado capitalista. Siglo XXI, México.
- Poulantzas, N. (1985). Hegemonía y dominación en el estado moderno. Ediciones Pasado y Presente, México.
- Poulantzas, N. (1986). Estado, poder y socialismo. Siglo XXI, México.
- Pozzi, P. (1988). Oposición obrera a la dictadura (1976 – 1982). Contrapunto, Buenos Aires.
- Rapoport, M. (2008). Historia económica, política y social de la Argentina, 1880-2003. Editorial Emecé, Buenos Aires.
- Recalde H. y Rodríguez E. (1989). Nuevo régimen de asociaciones sindicales. Gizeh, Buenos Aires.
- Recalde, M. (2001). La vigencia de los convenios colectivos de trabajo y el principio de negociación colectiva libre y voluntaria en la ley 25.250. Revista Doctrina Laboral, Errepar, Tomo XIV, febrero, Buenos Aires.
- Rehfeldt, U. (2000). Globalización, neocorporatismo y pactos sociales. Teoría y práctica de las relaciones de trabajo. Lumen, Buenos Aires.
- Ross, A. (1994). Sobre el derecho y la justicia. Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Santella, A. (2006). Trabajadores, peronismo y protesta. Una revisión desde 1970 al presente. En Nuevo Topo. Revista de historia y pensamiento crítico, N° 2, Buenos Aires.
- Santella, A. (2008). Trabajadores, sindicato y conflictos en la industria automotriz argentina. Un estudio de caso (1989-2006).

Tesis de doctorado inédita. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

- Schneider, A. (2005). Los compañeros. Trabajadores, izquierda y peronismo, 1955 – 1973. Ediciones Imago Mundi, Buenos Aires.
- Schorr, M. (2005). Cambios en la estructura y el funcionamiento de la industria argentina entre 1976 y 2004. Un análisis socio-histórico y de economía política de la evolución de las distintas clases sociales y fracciones de clase durante un período de profundos cambios estructurales. Tesis doctoral inédita. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Senen González, C. y Haidar, J. (2009). Los debates acerca de la “revitalización sindical” y su aplicación en el análisis sectorial en Argentina. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, 2<sup>a</sup> Época, n° 22, pp. 5 – 31.
- Sourrouille, J. y Lucángeli, J. (1980). Apuntes sobre la historia reciente de la industria argentina. *Boletín Informativo Techint* n° 219, Buenos Aires.
- Souza, D. (2010). Movimiento operario e sindical no Brasil e na Argentina: apontamentos para uma análise comparativa. PIMSA, Documentos y Comunicaciones 2008 – 2009 (pp. 53 – 111), Buenos Aires.
- Spitzer, S. (1983). Marxist Perspectives in the Sociology of Law. En *Annual Review of Sociology*, Vol. 9, pp. 103 – 124.
- Svampa, M. (2005). La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo. Taurus, Buenos Aires.
- Thwaites Rey, M. (2007a). El Estado “ampliado” en el pensamiento gramsciano. En M. Thwaites Rey (comp.), *Estado y marxismo. Un siglo y medio de debates* (pp. 129 – 160). Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Thwaites Rey, M. (2007b). Legitimidad y hegemonía. Distintas dimensiones del dominio consensual. En M. Thwaites Rey (comp.), *Estado y marxismo. Un siglo y medio de debates* (pp. 161 – 189). Prometeo Libros, Buenos Aires.

- Tomada, C. (1999). Inversión extranjera y privatizaciones: ¿otras relaciones laborales? En A. Fernández y R. Bisio (comps). Política y relaciones laborales en la transición democrática argentina (pp. 181 – 197). Lumen – Humanitas, Buenos Aires.
- Torre, J. (1990). La vieja guardia sindical y Perón. Sobre los orígenes del peronismo. Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- Torre, J. (2004). El gigante invertebrado. Los sindicatos y en el gobierno, Argentina 1973 – 1976. Siglo XXI, Buenos Aires.
- Trajtemberg, D., Berhó, F., Atoréis, P. y Lauphan, W. (2005). La Encuesta de Indicadores Laborales (EIL). Ponencia presentada en el 7º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo de ASET, Buenos Aires.
- Trajtemberg, D., Medwid, B. y Senén González, C. (2009). Los determinantes de la negociación colectiva en la Argentina. Debates teóricos y evidencias empíricas. En Revista Trabajo, Ocupación y Empleo n° 9 (pp. 13 – 35). Ministerio de Trabajo, Buenos Aires.
- Unsain, A. (1945). Síntesis del régimen legal de las asociaciones profesionales. Derecho del Trabajo, Buenos Aires.
- Villanueva, J. (1972). El origen de la industrialización argentina. Revista Desarrollo Económico n° 47 (pp. 451 – 476). IDES, Buenos Aires.
- Von Clausewitz, K. (1983). De la guerra. Ediciones Solar, Buenos Aires.
- Walsh, R. (2003). ¿Quién mató a Rosendo? Ediciones de la Flor, Buenos Aires.
- Zorrilla, R. (1974). Estructura y dinámica del sindicalismo argentino. La Pléyade, Buenos Aires.

## Anexo

**Cuadro N° 1: Uniones con personería gremial en el sector industrial (1945 – 1955)**

Unión	Constitución	Fecha de PG	Res. MT	Actividad	Ámbito geográfico <sup>1</sup>
Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor	01/06/1945	20/11/1947	359/47	Automotriz	Todo el país (ver Res MT 10/56) <sup>2</sup>
Sindicato de las Barracas de Lanas, Cueros, Cerdas, Pinceles, Lavaderos de Lanas y Peinadurías	04/10/1946	05/09/1949	253/49	Barracas	Todo el país (ver Res MT 209/88)
Unión Trabajadores de la Industria del Calzado	07/12/1945	10/12/1946	222/46	Calzado	Todo el país (ver Res MT 982/90)
Sindicato de Empleados del Caucho y Afines	28/04/1947	13/06/1955	125/55	Caucho	Todo el país
Sindicato Obreros del Caucho	10/12/1944	01/12/1950	381/50	Caucho	Todo el país (ver Res MT 465/74) <sup>3</sup>
Unión Obrera de la Construcción	02/10/1943	15/02/1946	29/46	Construcción	Todo el país
Sindicato de Obreros y Empleados de la Industria del Fósforo, Encendido y Afines	14/09/1944	06/12/1947	373/47	Fósforo	Todo el país (ver Res MT 1181/92)
Sindicato de Trabajadores de la Industria del Hielo y de Mercados Particulares	08/07/1949	10/01/1950	1/50	Hielo	Todo el país (ver Res MT 323/87) <sup>4</sup>
Unión Obrera Ladrillera	15/01/1950	21/10/1954	160/54	Ladrillera	Todo el país menos Capital Federal, Mendoza y Tierra del Fuego (ver Res MT 1185/80) <sup>5</sup>

<sup>1</sup> La indicación de una resolución del Ministerio de Trabajo importa que sólo a partir de dicha fecha se tiene la certeza de que el ámbito de actuación de la organización en cuestión es la totalidad del país, ya que es el origen de la información consignada por la DNAS en la página web del Ministerio de Trabajo. Mientras que en algunos casos es previsible que ello responda a insuficiencias de la información brindada por la DNAS (los ejemplos de la AOT y de la UOM son los más claros), en otros se trata de extensiones de la personería gremial, principalmente a partir de la existencia de zonas geográficas donde no había representación sindical.

<sup>2</sup> El ámbito de la Personería Gremial de acuerdo a la resolución 359/47 del Ministerio de Trabajo estaba acotado a la Capital Federal y la Provincia de Buenos Aires.

<sup>3</sup> El ámbito de la Personería Gremial de acuerdo a la resolución 381/50 del Ministerio de Trabajo estaba acotado a la Capital Federal y la Provincia de Buenos Aires.

<sup>4</sup> El ámbito de la Personería Gremial de acuerdo a la resolución 1/50 del Ministerio de Trabajo estaba acotado a la Capital Federal y diversos partidos de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>5</sup> El ámbito de la Personería Gremial de acuerdo a la resolución 160/54 del Ministerio de Trabajo estaba acotado a la Provincia de Buenos Aires.

Asociación de Trabajadores de la Industria Lechera	10/09/1944	28/07/1950	208/50	Lechera	Todo el país (ver Res MT 191/54) <sup>6</sup>
Unión Obrera Metalúrgica	01/11/1943	16/01/1946	7/46	Metalúrgica	Todo el país (ver Res MT 957/88)
Asociación Obrera Minera	28/10/1953	27/08/1954	121/54	Minera	Todo el país
Unión Obrera Molinera	25/09/1951	09/06/1952	302/52	Molinera	Todo el país (ver Res MT 606/89)
Sindicato Único de Trabajadores del Neumático	13/08/1953	16/09/1954	137/54	Neumático	Todo el país (ver Res MT 910/92)
Unión Obreros y Empleados Plásticos	20/11/1945	29/07/1947	203/47	Plástico	Todo el país (ver Res MT 238/72) <sup>7</sup>
Unión Obrera Salinera	08/03/1949	28/06/1955	132/55	Salinera	Todo el país
Asociación Obrera Textil	27/06/1945	15/01/1946	6/46	Textil	Todo el país (ver Res MT 1237/93)
Sindicato de Empleados Textiles de la Industria y Afines	07/10/1947	18/07/1949	175/49	Textil	Todo el país (ver Res MT 1150/81) <sup>8</sup>
Unión Obreros y Empleados Tintoreros, Sombrereros y Lavaderos	02/09/1945	19/06/1946	100/46	Tintorera	Todo el país
Sindicato Obrero de la Industria del Vidrio y Afines	11/06/1944	19/09/1946	160/46	Vidrio	Todo el país (ver Res MT 430/72)

<sup>6</sup> El ámbito de la Personería Gremial de acuerdo a la resolución 208/50 del Ministerio de Trabajo estaba acotado a las provincias de Buenos Aires y Santa Fe.

<sup>7</sup> El ámbito de la Personería Gremial de acuerdo a la resolución 203/47 del Ministerio de Trabajo estaba acotado a la Capital Federal y un radio de 60 kilómetros.

<sup>8</sup> El ámbito de la Personería Gremial de acuerdo a la resolución 175/49 del Ministerio de Trabajo estaba acotado a la Capital Federal, Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Rosario.

**Cuadro N° 2: Federaciones con personería gremial en el sector industrial (1945 – 1955)**

<b>Federación</b>	<b>Constitución</b>	<b>Fecha de PG</b>	<b>Res. MT</b>	<b>Actividad</b>	<b>Ámbito geográfico</b>
Federación de Trabajadores del Complejo Industrial Oleaginoso, Desmotadores de Algodón y Afines	05/11/1947	05/10/1950	264/50	Aceitera	Todo el país
Federación Obrera Tucumana de la Industria Azucarera	08/06/1944	10/07/1947	182/47	Azucarera	Tucumán
Federación Gremial del Personal de la Industria de la Carne y sus Derivados	02/08/1945	30/10/1947	322/47	Carne	Todo el país
Federación Obrera Ceramista	31/10/1948	30/04/1952	237/52	Ceramista	Todo el país
Federación Argentina de Trabajadores Cerveceros y Afines	19/01/1936	29/07/1946	121/46	Cervecera	Todo el país (ver Res MT 49/54) <sup>9</sup>
Federación Argentina de Trabajadores de la Industria del Cuero y Afines	03/07/1949	21/06/1951	190/51	Cuero	Todo el país
Federación Argentina de Trabajadores de Luz y Fuerza	27/03/1948	26/08/1949	241/49	Energía	Todo el país
Federación Obrera Fibrocemento y Afines	10/04/1946	28/12/1950	9/55	Fibrocemento	Buenos Aires, Mendoza y Córdoba
Federación de Obreros Mosaístas y Afines	17/10/1947	15/11/1951	402/51	Mosaísta	Todo el país (ver Res 388/95)
Federación de Obreros y Empleados de la Industria del Papel, Cartón y Químicos.	03/04/1948	06/05/1949	114/49	Papelera	Todo el país (ver Res MT 454/89)

<sup>9</sup> El ámbito de la Personería Gremial de acuerdo a la resolución 121/46 del Ministerio de Trabajo estaba acotado a la Capital Federal y las provincias de Buenos Aires, Tucumán y Santa Fe.

Federación Argentina Sindical del Petróleo y Gas Privados	12/10/1944	23/05/1946	80/46	Petroleros Privados	Todo el país (ver Res MT 97/47) <sup>10</sup>
Federación Sindicatos Unidos Petroleros e Hidrocarbúrferos	18/09/1946	21/07/1947	194/47	Petroleros Públicos	Todo el país
Federación Argentina de Trabajadores de Industrias Químicas y Petroquímicas	24/09/1950	11/09/1951	316/51	Química	Todo el país (ver Res MT 460/89)
Federación de Trabajadores del Tabaco	28/10/1945	23/07/1947	198/47	Tabacalera	Todo el país (ver Res MT 246/75) <sup>11</sup>
Federación Argentina de Trabajadores de la Industria del Tanino y Afines	23/07/1950	24/09/1954	259/54	Tanino	Chaco, Santa Fe, Santiago del Estero, Jujuy y Formosa
Federación Obrera de la Industria del Vestido y Afines	12/10/1945	15/04/1947	86/47	Vestido	Entidades que la componen
Federación de Obreros y Empleados Vitivinícolas y Afines	01/02/1948	17/07/1950	183/50	Vitivinícola	Todo el país

<sup>10</sup> El ámbito de la Personería Gremial de acuerdo a la resolución 80/46 del Ministerio de Trabajo estaba acotado a diversos partidos de las provincias de Buenos Aires y Santa Fe.

<sup>11</sup> El ámbito de la Personería Gremial de acuerdo a la resolución 198/47 del Ministerio de Trabajo estaba acotado a la Capital Federal.

**Cuadro N° 3: Federaciones y uniones con personería gremial en actividades agropecuarias, servicios y transportes (1945 – 1955)**

Organización	Constitución	Fecha de PG	Res. MT	Actividad	Ámbito geográfico
Federación Argentina de Empleados de Comercio y Servicios	24/03/1932	11/12/1945	161/45	Comercio	Todo el país (ver Res MT 453/89)
Asociación Bancaria	06/11/1924	19/02/1947	22/47	Bancaria	Todo el país
Sindicato La Fraternidad	s/d	07/11/1946	191/46	Ferroviaria	Todo el país
Unión Ferroviaria	06/10/1922	12/12/1945	160/45	Ferroviaria	Todo el país (chequear)
Federación Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores <sup>12</sup>	15/10/1947	23/11/1950	367/50	Rural	Todo el país
Unión Tranviarios Automotor	10/01/1919	29/11/1948	409/48	Transp. Pasaj	Todo el país, con exclusiones (ver Res MT 836/83) <sup>13</sup>

Fuente: Elaboración propia con información proveniente de la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales del Ministerio de Trabajo de la Nación y Anales de Legislación Argentina (varios números).

<sup>12</sup> En el año 1988 se convirtió en Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores.

<sup>13</sup> El ámbito de la Personería Gremial de acuerdo a la resolución 409/48 del Ministerio de Trabajo estaba acotado a la Capital Federal, la provincia de Buenos Aires, y las ciudades de Córdoba y Rosario.

**Cuadro n° 4: Sindicatos de trabajadores jerárquicos y de dirección**

<b>Sindicato</b>	<b>Constitución</b>	<b>Fecha de PG</b>	<b>Res. MT</b>	<b>Actividad</b>	<b>Ámbito Geográfico</b>
Asociación de Supervisores de la Industria Metalmeccánica de la República Argentina	12/04/1957	30/09/1959	497/59	Metalúrgica	Todo el país
Unión del Personal Superior y Profesional de Empresas Aerocomerciales	10/02/1958	22/02/1960	87/60	Aérea	Todo el país
Unión del Personal Jerárquico de Empresas de Telecomunicaciones	25/08/1948	11/07/1960	404/60	Telefónica	Todo el país
Asociación del Personal de Dirección de los Ferrocarriles Argentinos	05/04/1957	02/06/1960	281/60	Ferroviaria	Todo el país
Sindicato de Supervisores y Vigilancia de la Industria Jabonera y Perfumista	14/07/1957	15/09/1960	601/60	Jabonera	Capital Federal y partidos de PBA
Asociación del Personal Jerárquico de la Industria del Gas Natural, Derivados y Afines	17/12/1957	10/10/1960	679/60	Gas	Todo el país
Sociedad de Capataces y Supervisores de la Cervecería Quilmes	04/01/1948	25/11/1960	896/60	Cervecera	Quilmes
Asociación del Personal Superior de Empresas de Energía	18/04/1958	02/10/1962	632/62	Energía	Capital Federal y partidos de PBA
Asociación Gremial Personal de Supervisión, Técnico y Vigilancia de Refinerías de Maíz	01/06/1958	04/09/1962	572/62	Alimentación	Baradero
Asociación de Profesionales Universitarios del Agua y la Energía Eléctrica	24/09/1956	03/12/1965	164/65	Energía	Todo el país

Fuente: Elaboración propia con información proveniente de la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales del Ministerio de Trabajo de la Nación y Anales de Legislación Argentina (varios números).

**Cuadro n° 5: Evolución de las huelgas entre 1946 y 1972 (provincia de Buenos Aires)**

Año	Huelgas	Huelguistas	Días perdidos	Duración promedio de cada huelga
1946	142	333.929	2.047.601	6,13
1947	64	541.377	3.467.193	6,40
1948	103	278.179	3.158.947	11,36
1949	36	29.164	510.352	17,50
1950	30	97.048	2.031.827	20,94
1951	23	16.356	152.243	9,31
1952	14	15.815	313.343	19,81
1953	40	5.506	59.294	10,77
1954	18	119.701	1.449.497	12,11
1955	21	11.990	144.120	12,02
1956	50	853.994	5.167.294	6,05
1957	56	304.209	3.390.529	11,15
1958	84	277.381	6.245.286	22,52
1959	45	1.411.062	10.078.138	7,14
1960	26	130.044	1.661.520	12,78
1961	43	236.462	1.755.170	7,42
1962	15	42.386	268.749	6,34
1963	20	207.216	812.396	3,92
1964	27	144.230	636.303	4,41
1965	32	203.596	590.511	2,90
1966	27	235.913	1.003.710	4,25
1967	6	547	2.702	4,94
1968	7	1.609	15.502	9,63
1969	8	6.697	150.256	22,44
1970	5	2.912	32.849	11,28
1971	16	68.632	159.277	2,32
1972	12	2.125	153.047	72,02

Fuente: Zapata, F. El conflicto sindical en América Latina, El Colegio de México, 1986, citado por Bunel (1992).

**Cuadro n° 6: Cantidad de intervenciones a organizaciones sindicales y cancelaciones y suspensiones de personerías gremiales 1958 – 1973**

	Intervenciones	Cancelaciones, retiro y quite de efecto	Suspensiones	Total
1958	2			2
1959	6	3		9
1960		1		1
1961		1		1
1962		5		5
1963		1		1
1964		3		3
1965		2		2
1966	6	4	1	11 <sup>14</sup>
1967	1	2	19	22
1968	7	19	5	31
1969	4	7	4	15
1970	5	2	1	8
1971	7	7		14
1972		5		5
1973		2	1	3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las resoluciones publicadas en Anales de Legislación Argentina<sup>15</sup>

<sup>14</sup> La totalidad de las medidas adoptadas en este año corresponden al gobierno militar emergente del golpe de estado de junio de 1966.

<sup>15</sup> Durante el relevamiento bibliográfico de los principales trabajos que abordan el período se han detectado casos no comprendidos en las resoluciones publicadas en ADLA (1 retiro de personería en 1964, 2 retiros en 1965, y 2 intervenciones en 1966). Sin embargo, no alcanzan a modificar la distribución observada en el período.

**Cuadro n° 7: Personerías gremiales otorgadas a organizaciones de primer y segundo grado en los principales sectores industriales (1945 – 1975)**

Organización de Segundo Grado	Año de la Personería Gremial	Organizaciones de primer grado		Ámbito de las organizaciones preexistentes
		Personerías gremiales anteriores	Personerías gremiales posteriores	
Federación Argentina de Trabajadores Cerveceros y Afines	1946	0	12	
Federación Argentina Sindical del Petróleo y Gas Privados y Federación Sindicatos Unidos Petroleros e Hidrocarbúrferos	1946 y 1947	0	23	
Federación Obrera Tucumana de la Industria Azucarera	1947	0	43	
Federación Gremial del Personal de la Industria de la Carne y sus Derivados	1947	1	50	Capital Federal y Buenos Aires
Federación de Trabajadores del Tabaco	1947	0	4	
Federación Obrera de la Industria del Vestido y Afines	1947	0	18	
Federación de Obreros y Empleados de la Industria del Papel, Cartón y Químicos	1949	2	11	Capital Federal y Buenos Aires
Federación de Obreros y Empleados Vitivinícolas y Afines	1950	1	30	Capital Federal y Buenos Aires
Federación de Obreros y Empleados de la Industria Aceitera y Afines	1950	2	12	Capital Federal, Buenos Aires y Chaco
Federación Argentina de Trabajadores de la Industria del Cuero y Afines	1951	2	14	Capital Federal y Buenos Aires
Federación de Obreros Mosaístas y Afines	1951	1	19	Capital Federal
Federación Argentina Trabajadores Industrias Químicas y Petroquímicas	1951	1	17	Capital Federal y Buenos Aires
Federación Obrera Ceramista	1952	0	13	
Federación Argentina Unión Personal Panaderías y Afines	1959	4	24	Capital Federal, Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe

Federación Argentina de Trabajadores de la Imprenta, Diarios y Afines	1960	2	16	Buenos Aires y Santa Fe
Federación Argentina de Trabajadores de Aguas Gaseosas y Afines	1960	2	17	Capital Federal y Buenos Aires
Unión de Sindicatos de la Industria Maderera	1961	3	16	Capital Federal, Buenos Aires y Santa Fe
Federación de Trabajadores de la Industria de la Alimentación	1961	4	16	Capital Federal, Buenos Aires, Mendoza y Córdoba
Federación de Trabajadores Jaboneros y Afines	1962	2	5	Capital Federal y Buenos Aires
Federación de Trabajadores de la Industria del Gas Natural	1963	4	10	Capital Federal, Buenos Aires, Santa Fe, Cuyo y Jerárquicos
Federación Argentina Trabajadores Pasteleros, Confiteros, Heladeros, Pizzeros y Alfajoreros	1969	3	5	Capital Federal, Buenos Aires y Santa Fe

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Asuntos Sindicales del Ministerio de Trabajo de la Nación.

**Cuadro n° 8: Intervenciones a organizaciones sindicales dispuestas en el período 1976 – 1982**

Sindicato	Tipo de organización	Intervención	
		Resolución MT	Fecha
Confederación General del Trabajo	Confederación	Ley 21.270	24/03/1976
Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor de la República Argentina	Unión	01-76	31/03/1976
Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina	Unión	01-76	31/03/1976
Unión Obrera Metalúrgica de la República Argentina	Unión	01-76	31/03/1976
Asociación Obrera Textil de la República Argentina	Unión	01-76	31/03/1976
Federación Gremial del Personal de la Industria de la Carne y sus Derivados	Federación	01-76	31/03/1976
Federación Sindicatos Unidos Petroleros e Hidrocarbúrficos	Federación	01-76	31/03/1976
Federación Obreros y Empleados Telefónicos (FOESITRA)	Federación	01-76	31/03/1976
Federación Argentina Trabajadores de Prensa	Federación	01-76	31/03/1976
Federación de Vendedores de Diarios y Revistas	Federación	01-76	31/03/1976
Federación de Estibadores Portuarios	Federación	01-76	31/03/1976
Sindicato de Trabajadores de Talleres y Astilleros Navales	Unión	01-76	31/03/1976
Sindicato de Obreros y Empleados Petroquímicos de San Lorenzo	Sindicato	01-76	31/03/1976
Unión Docentes Argentinos	Unión	04-76	02/04/1976
Federación Nacional de Vialidad Nacional	Federación	08-76	05/04/1976
Sindicato Argentino de Obreros Navales y Servicios de la Industria Naval	Sindicato	08-76	05/04/1976
Asociación Bancaria	Unión	106-76	23/04/1976
Unión Ferroviaria	Unión	106-76	23/04/1976
Federación Argentina de Trabajadores de Luz y Fuerza	Federación	106-76	23/04/1976
Federación Argentina de Personal de Gas del Estado	Federación	106-76	23/04/1976
Federación Obrera Ceramista	Federación	106-76	23/04/1976
Federación Argentina de Trabajadores de Farmacia	Federación	106-76	23/04/1976
Unión de Obreros y Empleados Municipales	Unión	106-76	23/04/1976
Sindicato Gráfico Argentino (luego Federación Gráfica Bonaerense)	Sindicato	106-76	23/04/1976

Sindicato de Trabajadores de Gas del Estado	Sindicato	106-76	23/04/1976
Sindicato Luz y Fuerza Capital Federal	Sindicato	106-76	23/04/1976
Agrupación Obrera de la Cerámica - Sindicato Filial 2 de FOCRA	Sindicato	106-76	23/04/1976
Sindicato de Vendedores de Diarios y Revistas de Capital Federal y Gran Buenos Aires	Sindicato	174-76	10/05/1976
F.O.E.T.R.A.Sindicato Buenos Aires	Sindicato	189-76	11/05/1976
Sindicato Obrero de la Industria Naval	Sindicato	189-76	11/05/1976
Sindicato de Trabajadores de Perkins	Sindicato	224-76	14/05/1976
Sindicato de Luz y Fuerza (Mendoza)	Sindicato	224-76	14/05/1976
Unión Educadores de la Provincia (Córdoba)	Sindicato	224-76	14/05/1976
Federación Obrera Tucumana de la Industria Azucarera	Federación	288-76	10/06/1976
Asociación de Supervisores de la Industria Metalmeccánica de la República Argentina	Unión	304-76	18/06/1976
Sindicato del Personal de Industrias Químicas de Mendoza	Sindicato	364-76	s/d
Asociación de Empleados de la Dirección General Impositiva	Sindicato	395-76	s/d
Asociación del Personal Técnico Aeronáutico	Unión	719-76	07/10/1976
Asociación del Personal Aeronáutico	Unión	720-76	07/10/1976
Unión Personal Superior y Profesional de Empresas Aero-comerciales	Unión	720-76	07/10/1976
Sindicato de Empleados y Obreros Gastronómicos de Tucumán	Sindicato	762-76	20/10/1976
Federación Azucarera Regional (Jujuy)	Federación	801-76	s/d
Sindicato de Telefónicos (Río Cuarto)	Sindicato	894-76	s/d
Sindicato Obrero Marítimo Unido	Unión	913-76	s/d
Sindicato de Obreros Empacadores de Fruta de Río Negro y Neuquén	Sindicato	978-76	30/12/1976
Sindicato de Trabajadores de Manipuleo, Empaque y Expedición de Frutas Frescas y Hortalizas de Cuyo	Sindicato	31-77	05/01/1977
Sindicato de Vendedores de Diarios, Revistas y Afines (Bahía Blanca)	Sindicato	128-77	08/02/1977
Asociación Regional de Músicos y Afines del Sur (Bahía Blanca)	Sindicato	129-77	s/d
Sindicato Unión Portuarios Argentinos (Puerto Santa Fe)	Sindicato	452-77	s/d
Unión del Personal Civil de la Nación	Unión	1258-77	22/09/1977

Unión Obreros de la Industria Maderera de Tartagal	Sindicato	122-78	06/02/1978
Sindicato de Empleados de Comercio Avellaneda – Lanús	Sindicato	1020-78	18/08/1978
Sindicato de Trabajadores Talleristas a Domicilio	Unión	1017-78	18/09/1978
Federación de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE)	Unión	1018-78	18/09/1978
Asociación de Trabajadores del Estado (Córdoba)	Seccional	12-79	16/03/1979
Asociación de Trabajadores del Estado (Mendoza)	Seccional	61-79	03/1979
Federación Argentina de Trabajadores de Industrias Químicas y Petroquímicas	Federación	203-79	09/04/1979
Federación Nacional de Trabajadores de Obras Sanitarias	Federación	566-79	30/07/1979
Sindicato de Trabajadores de Correos y Telecomunicaciones de Buenos Aires	Sindicato	567-79	30/07/1979
Sindicato del Personal de Industrias Químicas – Rosario	Sindicato	s/d <sup>16</sup>	01/08/1979
Sindicato de Vendedores de Diarios y Revistas de Córdoba	Sindicato	749-79	06/09/1979
Unión Obreros y Empleados Plásticos (Tucumán)	Seccional	389-80	14/04/1980
Sindicato de Vendedores de Diarios y Revistas de la Provincia de Salta	Sindicato	514-80	05/05/1980
Sindicato Único de la Publicidad	Sindicato	1046-81	11/12/1981
Asociación de Trabajadores de la Universidad Nacional del Nordeste	Sindicato	1070-81	s/d
Federación de Obreros y Empleados Vitivinícolas y Afines	Federación	s/d	s/d

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Fernández (1985), resoluciones varias del Ministerio de Trabajo de la Nación, y la base de datos de la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales.

<sup>16</sup> En este caso la intervención fue decidida por la Federación Argentina de Trabajadores de Industrias Químicas y Petroquímicas, que había sido recientemente intervenida.

**Cuadro n° 9: Prórrogas de mandatos a comisiones directivas de organizaciones sindicales dispuestas por el gobierno militar entre 1976 y 1983**

<b>Sindicato</b>	<b>Tipo de organización</b>	<b>Resolución MT</b>
Federación de Trabajadores Jaboneros y Afines	Federación	606-77
Unión de Sindicatos de la Industria Maderera de la República Argentina	Federación	65-78
Sindicato de Trabajadores de Correos y Telecomunicaciones Mercedes (Buenos Aires)	Sindicato	905-78
Federación Obreros y Empleados de Correos y Telecomunicaciones	Federación	1280-78
Unión Obrera Metalúrgica (Capital Federal)	Seccional	469-79
Federación Argentina de Trabajadores Cerveceros y Afines	Federación	713-79
Federación Judicial Argentina	Federación	950-79
Confederación General de Empleados de Comercio	Confederación	1149-79
Sindicato de Trabajadores de Correos y Telecomunicaciones de Tucumán	Sindicato	51-80
Sindicato de Luz y Fuerza de Mercedes	Sindicato	94-80
Federación Argentina Sindical del Petróleo y Gas Privados	Federación	1618-80
Federación Argentina de Trabajadores de la Industria del Cuero y Afines	Federación	1801-80
Federación de Asociaciones del Personal Jerárquico	Federación	1804-80
Sindicato Conductores de Taxis de Rosario	Sindicato	2210-80
Sindicato Unido de Trabajadores de la Industria de Aguas Gaseosas y Afines (Rosario)	Sindicato	2415-80
Sindicato de Trabajadores de Correos y Telecomunicaciones de Jujuy	Sindicato	167-81
Sindicato de Trabajadores de las Telecomunicaciones de Rosario	Sindicato	422-81
Sindicato de Vendedores de Diarios y Revistas (Junín)	Sindicato	905-81