

|  |                   |
|--|-------------------|
| Ciclo de seminarios : el modelo sindical en debate   | Titulo            |
| Etchemendy, Sebastián - Autor/a; Santella, Agustín - Autor/a; Danani, Claudia - Autor/a; Palomino, Héctor - Autor/a;   | Autor(es)         |
| Buenos Aires   | Lugar             |
| Asociación Argentina en Especialistas de Estudios del Trabajo<br>Fundación Friedrich Ebert   | Editorial/Editor  |
| 2011   | Fecha             |
| Serie Aportes  | Colección         |
| Globalización; Sindicalismo; Argentina;  | Temas             |
| Doc. de trabajo / Informes   | Tipo de documento |
| * <a href="http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20161115105144/Sindical.pdf">http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20161115105144/Sindical.pdf</a>              | URL               |
| Reconocimiento-No Comercial-Compartir Igual CC BY-NC-SA<br><a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a> | Licencia          |

**Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**

**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**

**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**

[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



S E R I E   A P O R T E S

Ciclo de seminarios  
**El modelo sindical en debate**

**aset**

Asociación Argentina de Especialistas  
en Estudios del Trabajo

**FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG**

ARGENTINA

# CICLO DE SEMINARIOS: EL MODELO SINDICAL EN DEBATE

## JUEVES 22 DE ABRIL

### **SOBRE LA VIGENCIA DEL MODELO SINDICAL ARGENTINO ¿CONTINUIDAD, REFORMA O CAMBIO?**

#### **PANEL 1**

Propuesta para el debate: Sebastián Etchemendy (UTDT)  
Comentaristas: Héctor Recalde (Diputado Nacional, CGT)  
José Tribuzio (CTA)  
Moderador: David Trajtemberg (ASET)

### **LA REPRESENTACIÓN SINDICAL EN LA EMPRESA. ¿UN CONCEPTO DESACTUALIZADO?**

#### **PANEL 2**

Propuesta para el debate: Agustín Santella (IIGG-CONICET)  
Comentaristas: Victoria Basualdo (FLACSO)  
Rubén Cortina (FAECYS)  
Guillermo Gianibelli (CTA)  
Moderador: Achim Wachendorfer (F. F. Ebert)

## JUEVES 5 DE MAYO

### **EL SISTEMA DE OBRAS SOCIALES Y LA COMPLEMENTARIEDAD CON EL SISTEMA PÚBLICO. ¿MODELO VIGENTE O NECESIDAD DE CAMBIO?**

#### **PANEL 3**

Propuesta para el debate: Claudia Danani (UNGS)  
Comentaristas: Eugenia Barbieri (Academia Nacional de Medicina)  
Néstor Perrone (Maestría en Salud Pública UBA)  
Daniel Santoro (UOM Quilmes)  
Jorge Yabkowski (Federación Profesionales de la Salud)  
Moderadora: Mariana González (ASET)

### **¿EL SINDICALISMO ARGENTINO ESTÁ PREPARADO PARA UN MUNDO GLOBAL?**

#### **PANEL 4**

Propuesta para el debate: Héctor Palomino (Ministerio de Trabajo)  
Comentaristas: Pedro Wasiejko (SUTNA)  
Julio Piumato (UEJN)  
Moderadora: María Rigat-Pflaum (F. F. Ebert)

## INDICE

4

**SOBRE LA VIGENCIA DEL MODELO SINDICAL ARGENTINO  
¿CONTINUIDAD, REFORMA O CAMBIO?**

Sebastián Etchemendy

PANEL  
debate **10**

13

**LA REPRESENTACIÓN SINDICAL EN LA EMPRESA.  
¿UN CONCEPTO DESACTUALIZADO?**

Agustín Santella

PANEL  
debate **31**

34

**EL SISTEMA DE OBRAS SOCIALES Y LA COMPLEMENTARIEDAD CON EL SISTEMA PÚBLICO.  
¿MODELO VIGENTE O NECESIDAD DE CAMBIO?**

Claudia Danani

PANEL  
debate **51**

54

**¿EL SINDICALISMO ARGENTINO ESTÁ PREPARADO PARA UN MUNDO GLOBAL?**

Héctor Palomino

PANEL  
debate **71**

**EL SINDICALISMO ARGENTINO:  
LA COMPLEJIDAD DE UN ACTOR CLAVE**

**SEBASTIÁN ETCHEMENDY**

**Director de la Maestría en Ciencia Política, Universidad Torcuato Di Tella**

Allá por 2002 tanto desde sectores de la opinión pública como desde buena parte de las ciencias sociales, el diagnóstico era claro: la política de las clases populares en el presente y hacia el futuro, ya no pasaba más por el sindicalismo peronista tradicional, sino por los movimientos sociales, de desocupados y la miríada de grupos más o menos organizados que salieron a la calle en el ocaso del neoliberalismo. La fragmentación de la clase trabajadora entre el desempleo y los contratos precarios en los años 90, la subordinación del sindicalismo hegemónico durante el gobierno de Menem y la conflictividad social creciente encarnada por el movimiento piquetero parecían abonar la tesis de la desaparición del sindicalismo como factor de poder popular. Fascinados por la repentina irrupción de actores territoriales nuevos, muchos de los cuales eran movilizados por la izquierda no peronista y hablaban su mismo lenguaje—aquél que teorizaba el nuevo rol de las “multitudes”, el “contrapoder”, la “autonomía” y relegaba la lucha y alianzas por el control del gobierno—muchos intelectuales, más o menos explícitamente, confinaron al movimiento sindical a los arcones de la historia. De un lado u otro, los conceptos de moda eran las nuevas “politicidades” de raíz local, las “identidades sociales fragmentadas” y el “clientelismo”. La política estaba en el territorio.

Tan solo ocho años más tarde el paisaje del mundo del trabajo no puede ser más diferente. Si bien los movimientos territoriales piqueteros llegaron para quedarse—tributarios de una sociedad que el neoliberalismo cambió para siempre— desde hace varios años el conflicto sindical reemplazó al conflicto social como expresión clave de las clases trabajadoras. Opositores y kirchneristas concuerdan en que la alianza entre el gobierno y el liderazgo de la CGT es el principal ordenador de la coalición de gobierno inaugurada en 2003. En un hecho impensable hace una década, en octubre pasado una movilización sindical colmó el estadio de River con 70.000 asistentes y el Secretario General de la CGT Hugo Moyano mantuvo una suerte de cabildo abierto con la Presidenta. La CTA, la organización sindical de nuevo cuño ligada a los movimientos sociales que para muchos estaba llamada a encarnar la nueva época, está en crisis y tiene problemas enormes tanto para contener a los movimientos territoriales, como para penetrar el sector privado. Los medios hegemónicos que consumen principalmente las clases medias y altas no se cansan de hablar de la amenaza del poder sindical. Causas judiciales supuestas o reales contra sindicalistas originan amenazas de movilización y paros que ponen en vilo al país. Más aun, entre los gobiernos que encarnan el giro a la izquierda desde el 2000 a la fecha en América Latina, sólo en el kirchnerismo el actor sindical ocupa un lugar tan central. En Brasil y Uruguay, los dos casos entre los nuevos gobiernos progresistas cuyo sindicalismo es parte relevante del oficialismo, su protagonismo, sin embargo, empalidece cuando se lo compara con el rol del movimiento sindical argentino. El sindicalismo peronista, el viejo gigante de posguerra, está de vuelta.

## EL RETORNO DEL GIGANTE

Cabe preguntarse qué factores llevaron a intelectuales y analistas a decretar la muerte prematura del sindicalismo tradicional. Es claro que dos de los elementos clave que contribuyeron a generar el movimiento sindical más fuerte de posguerra en América Latina—un mercado de trabajo cercano al pleno empleo, y rol del sindicalismo como interlocutor político ante la proscripción del partido peronista—fueron socavados por la democratización y la liberalización económica<sup>1</sup>. Así, la apertura, la desindustrialización y las privatizaciones diezmaron sectores que habían sido bastiones del poder sindical. El sindicalismo tradicional perdió afiliados y recursos económicos. Por otro lado, la consolidación del juego democrático desde 1983 otorgó cada vez más poder a los intendentes y políticos territoriales peronistas. El análisis del politólogo Steven Levitsky de cómo la facción renovadora arrancó el poder a los sindicatos en el seno del PJ durante los años 80 es ya un clásico<sup>2</sup>. Sin embargo, pocos observaron que, aun en la tormenta, y de la mano de su rol subordinado pero tangible en la coalición menemista, el sindicalismo peronista logró salvaguardar recursos institucionales que también habían sido centrales para construir el poder de posguerra, a saber, la negociación colectiva centralizada, la prohibición del sindicato de empresa, el control de las obras sociales, y la renovación automática de viejos convenios colectivos pre-reforma que otorgan a las organizaciones importantes ventajas. Estos institutos, una vez reactivado el mercado de trabajo, podrían ser utilizados para una nueva ofensiva.

Finalmente, muchos soslayaron aquello que dejara en evidencia la socióloga Beverly Silver<sup>3</sup>: desde la consolidación global del capitalismo a principios del siglo XX, la conflictividad sindical en el mundo *no* ha ido de mayor a menor como sugieren las tesis de la “aristocracia obrera” que explican la moderación de los sindicatos europeos. Más bien, el conflicto sindical se ha movido sectorial y geográficamente al compás de los períodos de acumulación y desarrollo capitalista tanto en los países centrales como en la periferia. En otras palabras, el conflicto sindical muta y cambia de protagonistas en países y sectores, se institucionaliza más o menos según los casos, pero es inescindible de la tendencia irrefrenable a la mercantilización del trabajador que está en la naturaleza misma de la sociedad capitalista.

## LOS LOGROS DEL MODELO SINDICAL ARGENTINO: UNA EXCEPCIÓN ENTRE LOS PAÍSES EMERGENTES

Así, en el marco de una alianza con el gobierno kirchnerista y con nuevos sectores como vanguardia, el sindicalismo peronista recobró el protagonismo perdido. Un gobierno

---

<sup>1</sup> Ver Juan Carlos Torre, *El Gigante Invertebrado*, SXXI, 2004.

<sup>2</sup> Steven Levitsky, *Las Transformaciones del Justicialismo*, SXXI, 2005.

<sup>3</sup> Beverly Silver, *Forces of Labor*, Cambridge University Press 2003.

amigo respaldó vía decreto la reapertura de las negociaciones colectivas, toleró y avaló el conflicto laboral (especialmente hasta 2007) retaceando el uso de la conciliación obligatoria, otorgó una ley laboral que terminó con los contratos basura y priorizó la negociación sectorial por rama, consolidó el control sindical de las obras sociales, y, más importante, impulsó una política económica expansiva que promovió el empleo y la reindustrialización en determinados sectores. No obstante, como sugiere el argumento de Silver recién mencionado, los sectores de vanguardia han mutado y ya no son los mismos que bajo el modelo semi-cerrado de posguerra. Si antes dominaban paradigmáticamente el sindicato metalúrgico UOM y los sindicatos de las grandes empresas del estado, en la etapa posliberal otras son las organizaciones líderes en cuanto a movilización o relevancia: los sindicatos del transporte, especialmente los camioneros, beneficiados por el auge en el comercio de *commodities*; sectores de renovado protagonismo en una economía abierta como ser alimentación, petroleros privados, automotrices y pesca; los grandes sindicatos de servicios como comercio; y finalmente los estatales mejor protegidos del ajuste en los años 90, como ser UPCN y los sindicatos docentes.

Para decirlo sumariamente, el nuevo auge sindical tuvo dos consecuencias tangibles: mejoras notorias en las condiciones laborales y sociales de amplios sectores de la población trabajadora, y el retorno de viejos vicios en el comportamiento de sectores del movimiento obrero. En cuanto a lo primero, el grado de desarrollo, virtualidad, y beneficios que otorga a los trabajadores el modelo sindical argentino tiene poca comparación en el resto de América Latina, y probablemente en el total de los países emergentes. Los números son elocuentes. En la Argentina, según datos de 2009, la negociación colectiva cubre al 80% de los trabajadores registrados, algo así como el 50% de los asalariados. En México, ese número entre los asalariados llega al 10% y en Chile a un magro 5,9%. Sólo Brasil tiene un nivel de cobertura comparable de los acuerdos colectivos en la clase trabajadora. Con la siguiente salvedad: en Brasil, Chile y México casi la totalidad de trabajadores convencionales lo está bajo acuerdos de ámbito local, municipal o de empresa, mientras que en Argentina la gran mayoría está cubierta por convenios de actividad que tienden a atenuar la dispersión salarial y a aumentar los básicos generales, es decir, los ingresos de los trabajadores menos pudientes. Desde 2002 hasta aquí la cantidad de convenios firmados en Argentina, en los que los sindicatos casi siempre negociaron mejoras en salarios y condiciones de trabajo, aumentó alrededor de un 539%. En el gobierno pro-sindical de Lula la cantidad de convenios aumentó un 106% hasta 2009. En Chile la cantidad de convenios colectivos de índole salarial desde 2002 aumentó sólo un 26%, en México un 39,6%<sup>4</sup>.

Más en general la negociación colectiva y el modelo sindical implican ventajas importantes para los trabajadores argentinos. Los beneficios que otorga la obra social

---

<sup>4</sup> Datos oficiales de cada país recabados en el marco del proyecto "El Resurgimiento Sindical en Argentina", Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella.

de Osecac para un trabajador que gana poco más de 500 dólares en un *Wallmart* en Argentina serían difíciles de concebir en trabajadores con un salario similar en Chile, Brasil o México. Por supuesto la mayoría de estos beneficios llegan más al sector formal de la economía. Pero no es un sector menor, la idea de que el modelo sindical argentino solo privilegia a trabajadores formales de altos ingresos relativos es un mito de la derecha. Si uno toma el llamado salario conformado de convenio (básico mas pagos adicionales)<sup>5</sup>, por ejemplo, en el sector textil aumentó un 700% entre 2003 y 2009, un 387% en el sector docente, 560% en el sector de la construcción y 421% en caso de los metalúrgicos<sup>6</sup>. La inflación en el mismo período (medida desde 2007 por un promedio de los índices provinciales) creció un 200%. Es difícil pensar que trabajadores textiles, metalúrgicos, docentes y albañiles, quienes recuperaron claramente su poder adquisitivo, constituyan sectores de privilegio.

## VIEJOS VICIOS

La contraparte de este fenomenal aumento en cobertura y beneficios ha sido cierta intensificación de viejas prácticas nocivas en algunos sindicatos: la malversación de fondos, y las disputas violentas por el liderazgo interno y por el encuadramiento de los trabajadores. Es cierto que los medios hegemónicos tienden a resaltar estos rasgos y a ignorar los logros del modelo en cuanto beneficios sociales, y que muchos sectores del establishment que vituperan el modelo sindical argentino no quieren sindicalismo alguno, o ni siquiera aceptan delegados sindicales en sus propias empresas. Sin embargo, modos poco claros en el manejo de recursos de las obras sociales y disputas violentas han salido a la luz en los últimos años, ya se trate del asesinato de dirigentes en un puñado de casos, como de la patota de la Unión Ferroviaria que asesinó al militante Mariano Ferreyra.

Los problemas recién mencionados tienen una primera raíz clara: el aumento masivo en los recursos que comenzaron a manejar los sindicatos después de 2003 merced a las cuotas sindicales, los aportes “solidarios” en cada negociación colectiva y el aumento del empleo en blanco y por consiguiente de las cargas sociales que los sindicalistas manejan. Este crecimiento simplemente hace que el control de determinadas federaciones o seccionales y hasta sindicatos menores signifique recursos antes impensados. Así, el dominio del sindicato de ladrilleros, del personal de maestranza o el encuadramiento de unos cuantos trabajadores nuevos puede llegar a originar choques violentos. Es preciso notar, además, que el auge de prácticas no democráticas en períodos de relativa bonanza no es sólo patrimonio de los sindicatos argentinos sino común en otros movimientos sindicales con una tradición verticalista, *boss-oriented*, como México o Estados Unidos.

---

<sup>5</sup> Ver HÉCTOR PALOMINO Y DAVID TRAJTENBERG, “El auge contemporáneo de la negociación colectiva en Argentina” Revista Trabajo N° 3, MTEySS, Buenos Aires, 2006.

<sup>6</sup> Datos de la evolución de los convenios, la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, MTEySS.

En suma, los viejos vicios del sindicalismo argentino no son una novedad en la etapa inaugurada en 2003. Lo que sí es nuevo es que el modelo sindical vuelve a operar como un canal de inclusión y mejoras sociales por primera vez desde la recuperación democrática en gran medida gracias al contexto económico más favorable, y a la alianza que el sindicalismo dominante de la CGT y la CTERA selló con el gobierno a partir de 2003.

## UN ACTOR COMPLEJO: ENTENDER EL SINDICALISMO ARGENTINO

El sindicalismo argentino es un actor complejo. Globalmente, otorga beneficios a los trabajadores que están claramente muy por encima de la media en los países emergentes. Globalmente también, la democracia interna se practica poco y las listas opositoras en muchos sindicatos tienen enormes problemas para presentar una opción nacional, especialmente en las "uniones," más centralizadas, que en las "federaciones" formadas por sindicatos regionales. Hay que desterrar, sin embargo, algunos equívocos que provienen de cierto progresismo y de la izquierda sindical respecto del movimiento obrero argentino. El primero, es simplemente falso afirmar que en aquellos sindicatos en los cuales no prosperan listas opositoras los dirigentes carecen de legitimidad. Muchos liderazgos sindicales verticalistas, hasta autoritarios según ciertas convenciones, cuentan a la vez con un gran predicamento en las bases—he ahí la complejidad del actor. El segundo, más absurdo, es que el sindicalismo peronista tradicional, aun cuando maneje importantes recursos financieros, no enfrenta a los capitalistas. Existen sindicatos más o menos amarillos y sindicatos empresarios, pero la mayoría tiene que dar cuenta de al menos ciertos beneficios a sus bases. Es más, en el seno de un mismo sindicato cuyo liderazgo tiende a ser más pro-empresario como los casos de Comercio, la Unión Ferroviaria o los trabajadores rurales de la UATRE pueden existir seccionales más combativas como la línea Sarmiento en la UF, la seccional del Valle de Río Negro en la UATRE, o el Sindicato de Comercio de Rosario. El tercero es que el pluralismo sindical a nivel de planta terminaría con todos los males. Chile es el caso más patente que muestra cómo el pluralismo sindical excesivo simplemente atomiza a los trabajadores y los debilita.

En suma, entender que el sindicalismo argentino otorga a sus trabajadores beneficios más altos que en casi todos los países en desarrollo, que muchos líderes verticalistas son apreciados por sus bases porque enfrentan a los empresarios y consiguen beneficios, y que el pluralismo sindical sin límites no es la solución, es el primer paso para empezar a pensar las reformas que necesita el modelo sindical argentino de cara al siglo XXI: aumentar los niveles de democratización, instituir la representación proporcional en los liderazgos, reconocer a la CTA como asociación sindical de tercer grado, y sobre todo, incentivar a los sindicatos a tomar más firmemente las demandas y cobertura del sector informal y los desocupados.

# P A N E L debate

## — SOBRE LA VIGENCIA DEL MODELO SINDICAL ARGENTINO. ¿ CONTINUIDAD, REFORMA O CAMBIO ?

Sobre el diagnóstico presentado en la ponencia de Sebastián Etchemendy, que muestra la plena vigencia del sindicalismo en nuestro país y su incidencia en la discusión del nivel salarial, se abrió el debate con las exposiciones de José Tribuzio y Héctor Recalde.

En ese marco, existió un acuerdo generalizado respecto de la necesidad de reformar ciertas características de las instituciones que rigen a las organizaciones sindicales, siempre con el objetivo de preservar su importancia, destacando el rol clave de las mismas en la mejora de la calidad de vida de los trabajadores. A su vez, en todos los casos, se sostuvo que la única posibilidad real de modificación permanente del modelo sindical, más allá de la reforma legal, depende de la voluntad de los mismos trabajadores y del cambio en sus prácticas organizativas. Sin embargo, al momento de presentar los objetivos y formas de lograr tales modificaciones el acuerdo era esquivo.

Para encarar tales modificaciones, se discutió en primer lugar la complejidad del modelo sindical en Argentina. Así la discusión sobre los sindicatos y sus problemas implica ampliar el enfoque hacia las instituciones que le dan forma a ese complejo mundo, las cuales abarcan desde las leyes que específicamente ordenan las organizaciones sindicales hasta los pactos internacionales de jerarquía constitucional y el texto mismo de nuestra constitución. Todos ellos participan en diversos aspectos de la conformación del “modelo” sindical argentino.

debate

... la discusión sobre los sindicatos y sus problemas implica ampliar el enfoque hacia las instituciones que le dan forma a ese complejo mundo, las cuales abarcan desde las leyes que específicamente ordenan las organizaciones sindicales hasta los pactos internacionales de jerarquía constitucional y el texto mismo de nuestra constitución.

En segundo lugar, se discutió en relación a la necesidad de avanzar, de manera directa e integral, en reformar el esquema sindical dado que en los últimos años se han producido un sinnúmero de modificaciones con diverso origen que generan que el esquema en la actualidad se estructure en base a legislaciones que han sido en parte anuladas e instituciones sin existencia real. En ese sentido, se planteó la preocupación respecto a los posibles resultados que conllevaría dejar tal reforma a las sucesivas instancias judiciales (que en los últimos años han declarado nulas porciones del aparato legal del modelo) que no tienen por qué tener como objetivo la defensa de su fortaleza. En ese marco, se sostuvo que, por un lado, las reformas deberían ampliar la libertad con la que los trabajadores deciden la forma de sus organizaciones, eliminando los privilegios desmedidos que poseen las estructuras sindicales reconocidas con la personería gremial. De estos privilegios se deriva gran parte de las inconstitucionalidades señaladas en la Justicia.

debate

El tercero de los ejes que se plantearon en el debate refirió a la cuestión de la democracia interna.

Al respecto, las opiniones remarcaron unánimemente la necesidad de impulsar procesos de democratización interna a través de la transparencia en los actos eleccionarios.

El tercero de los ejes que se plantearon en el debate refirió a la cuestión de la democracia interna. Al respecto, las opiniones remarcaron unánimemente la necesidad de impulsar procesos de democratización interna a través de la transparencia en los actos eleccionarios. A su vez, se ensayó una serie de propuestas concretas de reforma para lograr tal objetivo como, por ejemplo, la propuesta de elección directa de las máximas autoridades de la organización y la limitación a la cantidad de mandatos de cada dirigente. Se destacó, sin embargo, que son las prácticas sindicales las que conllevan principalmente a tal resultado, por sobre las legislaciones.

Un cuarto eje de debate se centró en la cuestión de la pluralidad sindical. Algunas posiciones destacaron la necesidad de reconocer la personería gremial a la Central de Trabajadores Argentinos (CTA). En ese sentido, se señaló que la situación actual resulta inexplicable ya que en los hechos ésta participa en los foros como si tuviera la personería, al tiempo que confluye en instancias particulares con las posiciones de la Confederación General del Trabajo (CGT). A su vez, se discutió la conveniencia de los sindicatos "por empresa" -de escasa relevancia en la Argentina donde priman aquellos conformados por "rama"- debido a la posibilidad de cooptación de los mismos por parte de los

# PANEL debate

empresarios y de debilitamiento del movimiento sindical. En ese marco se señaló que el logro de la pluralidad no implica necesariamente la multiplicación de las organizaciones sino su democratización interna. En esta línea, se vinculó la fortaleza de las organizaciones en nuestro país con el la preeminencia de la unidad sindical.

En quinto lugar, se planteó la necesidad de modificar las prácticas más negativas del sindicalismo en la Argentina, principalmente la violencia por razones gremiales. Aunque se reconoció que la misma no posee la virulencia del pasado, la inexistencia de instituciones que pueden conducir el conflicto, o los problemas en la implementación que presentan las que efectivamente existen, provocan que la única vía de resolución sea el conflicto abierto.

En definitiva, el acuerdo generalizado es que sólo se podrá avanzar en una mejora de la calidad de vida de los trabajadores fortaleciendo sus organizaciones, las reformas son esenciales para lograr ese objetivo.

DE LA REPRESENTACIÓN SINDICAL  
EN LOS ESTABLECIMIENTOS.  
ANTECEDENTES, PROBLEMAS Y DISCUSIONES.

**AGUSTÍN SANTELLA**  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnica (CONICET)  
Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG) - Universidad de Buenos Aires (UBA)

## INTRODUCCIÓN



La representación sindical en los establecimientos hace a un tema específico en el sindicalismo. No todo sindicalismo tiene organizaciones en las empresas, y éstas pueden actuar de distinta manera en las relaciones laborales y en la estructura sindical. A su vez la implantación sindical en los lugares de trabajo configura la acción colectiva en el contexto de una relación social específica, el de la producción directa. A pesar de la retracción del poder sindical, para algunos una tendencia secular, la revitalización de su actividad en Argentina ha puesto en actualidad el debate sobre el modelo sindical y sobre la participación sindical. En qué consiste esta especificidad teórica, como se ubica en una historia más general y en los problemas presentes, son los tres ejes de esta ponencia.

## PROCESOS HISTÓRICOS



No todo sindicalismo organiza a los trabajadores en las empresas. Esto vale, en primer lugar, desde el punto de vista histórico. Dice Crozier que para los sindicatos “tres tipos de organización son posibles: territorial, profesional o industrial” (1963, p. 178), según se organicen en base a la localidad, al oficio, o la industria. Grosso modo esta distinción se reparte en el tiempo en una línea que va de las organizaciones territoriales, y de los oficios, en un primer momento, culminando en las de industria, en un segundo momento. Crozier menciona que las Trade Union de Robert Owen entre 1830 y 1840 se constituyeron a partir de asambleas locales, así como los Caballeros del Trabajo en Estados Unidos, o las Bolsas de Trabajo en Francia, movimiento de igual importancia que los sindicatos en la formación de la CGT.

La transformación de los sindicatos en industriales desde 1900 trae consigo la aparición de una creciente burocracia, pero también organizaciones sindicales internas a los talleres y empresas. “En todos los países occidentales evolucionados existen en general delegados sindicales de taller y de fábrica que presentan y defienden las quejas de los obreros frente a las autoridades competentes. Ese papel de delegado, de hombre de confianza es de todas maneras muy importante. Su generalización, que se hizo en dos tiempos, en los años 1915-1921 (movimiento de los Shop stewards, Betriebstrate y Soviets) y en los años 1935-1937 (ocupaciones en las fábricas de Francia y Estados Unidos) constituye probablemente uno de los fenómenos sociales más importantes de nuestra época” (op. cit., p. 186-7).

La aparición de la figura del delegado de base (shop steward) en UK implica una transformación sobre la anterior figura del organizador sindical en los establecimientos, que más bien era un inspector de las normas de trabajo y recolección de cuotas sindicales

en los talleres. “El “movimiento de los delegados” que asumió alguna importancia en la industria de maquinarias en 1915-19, fue el nuevo desarrollo de una vieja institución en el Sindicalismo – que hemos referido en otro lugar como los “Padres de la Capilla” entre los compositores (...) El delegado era originalmente un oficial menor citado por los hombres en un taller en particular y encargado de la función de observar que todas las contribuciones del sindicato fueran pagadas” (Webb y Webb, 1920, p. 489).

Esta periodización básica que señala cambios importantes en el período de entreguerras se podría seguir en otras trayectorias nacionales como la italiana o la francesa. Así en el estudio de Tilly y Shorter (1985) sobre Francia se sigue la importancia de la solidaridad territorial en el primer período del sindicalismo. Ellos sostienen que el objetivo fundamental en la movilización sindical fue la progresiva construcción de poder político, lo que explican en parte por la debilidad estructural de los trabajadores en la esfera fabril.

Interesa señalar, a partir de relatos nacionales que el control que los sindicatos de oficios podían ejercer sobre las normas de trabajo en la primera fase de la historia sindical no se relacionaba con la existencia de organizaciones de representación directa del colectivo obrero en la empresa sino que este control era ejercido por el sindicato mismo, como tal externo a los establecimientos, con una base en los trabajadores calificados e inclusive en los capataces (ver Perlman 1958).

Entre la primera guerra mundial y los años 70 hay un proceso de paulatina expansión de las organizaciones fabriles, con saltos en los ciclos de protesta. Los ciclos de protesta laborales parecen vincularse estrechamente con la extensión de la organización en empresas, si consideramos lo ocurrido en Inglaterra hacia fines de los años 1960 y principios de los 1970s. En estos años la Comisión Donovan analizó la existencia de dos sistemas de relaciones laborales que permanecían poco conectados y formalizados, tanto al nivel de las empresas como al nivel nacional. Tampoco las instancias de los delegados de base y de los directorios de los sindicatos estaban bien conectadas formalmente (Hyman 1978).

La investigación sobre la organización sindical en los establecimientos en Argentina se encuentra más retrasada, y en estos años ha tomado cierto impulso. Un bosquejo general se lo debemos al ensayo de síntesis escrito por V. Basualdo (2008). Un libro de tesis más reciente ha ampliado la historia de las comisiones internas en la Argentina a su aparición, a partir de la acción de los comunistas, en los años 1930 (Ceruso 2010). Siguiendo el proceso anterior de aparición de una nueva forma de estructura sindical, el autor escribe que “los comunistas fomentaron la formación de comisiones internas en los lugares de trabajo como parte de una estrategia general de extender y generalizar un nuevo tipo de sindicalismo moderno e industrial” (p. 23). Aquí se investigan las primeras comisiones internas en las industrias de la construcción, metalúrgica y textil. Antes que del ascenso del peronismo, estas fueron impulsadas por las dirigencias de sus

respectivos sindicales vinculadas al partido comunista. Abós menciona las “comisiones de reclamos” de La Fraternidad (1921) en el FFCC, una “representación obrera” en la Compañía Alemana de Electricidad (1919), y “consejos de personal” en Gath y Chavez (1921) (Abós, 1986 p. 101).

Sin embargo la expansión cuantitativa y cualitativa de las comisiones internas está claramente relacionada con el período del ascenso del peronismo al gobierno. Aunque no estaban especificadas en el decreto de asociaciones profesionales de 1945 las Comisiones internas se generalizan y aparecen formalmente en los documentos de los acuerdos y convenciones colectivas de trabajo bajo el peronismo. Para Doyon (2006) la expansión sindical peronista es producto de una confluencia de conflictos impulsados por abajo por los trabajadores y los sindicatos, y el impulso facilitado desde arriba por el gobierno nacional. Las comisiones internas crecieron por su función en la negociación colectiva basada en el conflicto laboral. Pero además se constituyeron en límites a las prerrogativas unilaterales del capital en los establecimientos, por lo que los patronos levantarán una vigorosa protesta.

A pesar de la represión antisindical y antiperonista posterior a 1955, el proceso de consolidación sindical en las empresas avanzó dependiendo de las coyunturas. La implantación de las comisiones internas y su relación con la estructura sindical argentina se convertiría en un rasgo relativamente permanente de la movilización obrera. Por lo mismo varios autores destacan esta relación como un rasgo nacional específico del movimiento obrero argentino. A. Gilly ha sugerido que las comisiones internas en Argentina se comportan como verdaderos consejos obreros, en el sentido de formar un poder autónomo y luchar por el control en la empresa (esta tesis la retoma Lobbe 2006). El ensayo de Gilly (1998) en relación a que la Argentina presenta un caso anómalo puede ser retomado más allá de esta última afirmación. El caso argentino presentaría un contraste en América Latina, donde están ausentes las temáticas del control del trabajo, la democracia industrial o los consejos obreros, según French (2000).

Para French la búsqueda de sindicatos basados en el control del trabajo en América Latina puede presentar un caso de “imperialismo cultural”. Esto puede haber ocurrido en la historia laboral norteamericana pero no en la latinoamericana. “Los trabajadores calificados en San Pablo, por ejemplo, nunca han ejercitado el tipo de control sobre la producción que se ha identificado en los orígenes de la lucha en los talleres en las fábricas noratlánticas de principios del siglo veinte...De hecho, una de las figuras más llamativas de mis entrevistas de campo con militantes de izquierda, reforzadas con mis entrevistas de los dirigentes comunistas del sindicato metalúrgico del ABC, Marcos Andreotti, y de mi lectura de la prensa obrera y de izquierda, fue la virtual ausencia de cualquier tipo de retórica acerca del control obrero en el sentido del control directo de la producción” (2000, p. 296).

## TIPOLOGÍAS Y CONCEPTOS

Sin embargo, las comisiones internas, denominación nacional para las organizaciones obreras de planta, pueden desempeñar distintas funciones, como lo ha establecido Sturmtal (1971). "Al igual que el movimiento obrero mismo, la organización de los trabajadores en la empresa ha sido un instrumento empleado para diferentes fines en diferentes países y en momentos diferentes" (p. 28). La primera forma es la que ya mencionada en la que los delegados en la empresa son en realidad los "cobradores de cuotas sindicales" (*card steward, ticket steward*). Ello estaría vinculado a una estructura sindical territorial. Un segundo tipo estaría relacionado con el proceso de negociación entre sindicatos y empresas. El representante del sindicato se encarga del proceso de negociación (como "arbitro de querellas) entre trabajadores y empresas. Un tercer tipo se asocia con el movimiento sindicalista que buscaba que la organización sindical en la empresa asumiera progresivamente el control obrero. El cuarto tipo lo ofrecen los movimientos de consejos revolucionarios como el soviético ruso de 1917 o la revuelta obrera en Hungría de 1957 contra el stalinismo, en los que los comités en las empresas asumen una función directamente política coordinando la acción en las empresas sobre la arena política.

**Cuadro 1. Tipos de representación obrera en la empresa según Sturmtal.**

| Tipos de representación en la empresa      | Funciones o fines   | Casos   |
|--|---|---|
| Representantes del sindicato               | Cobrador de cuotas  | Sindicatos de oficios ingleses siglo XIX  |
| Consejos de negociación                    | Convenios colectivos (salarios, condiciones laborales)            | Sindicatos norteamericanos  |
| Consejos directivos                        | Control obrero de la empresa, participación en la administración. | Sindicalistas, movimiento de los delegados en UK 1915-1920, empresas nacionalizadas en Francia. |
| Comités políticos                          | Movilización política revolucionaria                              | Soviets o consejos revolucionarios en Rusia y Europa 1917-1920, Hungría 1956.                   |
| Consejos para la reforma de los sindicatos | Movimientos de protesta internos a los sindicatos                 | Inglaterra, Alemania.   |

**Fuente:** Sturmtal 1971.

Las rebeliones periódicas de las bases sobre los dirigentes pueden tener a las organizaciones en empresas como base organizativa autónoma, un fenómeno observado especialmente en los años 1960 y 1970s a nivel internacional y en la Argentina.

Los tipos señalados por Sturmtal se encuentran al nivel de una generalización apegada a los casos tal cual aparecieron históricamente hacia la primera mitad del siglo XX sin

considerar fundamentos teóricos para sus variaciones. A continuación mostraremos algunas fundamentaciones conceptuales sobre las relaciones sociales en las que operan las organizaciones sindicales en los establecimientos, que pueden vincularse a los tipos construidos por Sturmthal en base a la experiencia histórica. Una conclusión que se desprende de Sturmthal es la de una diferencia históricamente significativa de la organización sindical por fuera y por dentro de la empresa. Ahora bien *¿existe alguna división significativa entre ambas esferas?*

Una respuesta a esta pregunta se obtiene desde el análisis social marxista. Preocupado por una explicación de la ganancia, Marx (especialmente en *El capital*) se enfocó en el ámbito de la producción, el lugar cerrado de la fábrica, dejando atrás la ruidosa esfera del mercado. Los intercambios de mercancías en el mercado no podían explicar como de este surge un excedente. Es en el consumo de la mercancía fuerza de trabajo donde el capitalista, quien previamente la había comprado en el valor expresado en el salario, puede obtener un valor superior al de su compra, debiendo realizar este plusvalor en la venta de las nuevas mercancías producidas.

Las relaciones de compra-venta y uso productivo de la fuerza de trabajo son relaciones sociales entre los capitalistas y trabajadores. Aquí se enfrentan intereses antagónicos, ya que la presión sistémica (vinculada a la competencia de capitales) empuja a los capitalistas a obtener beneficios a contramano de los proletarios. El capitalismo como proceso de expropiación del productor directo implica no solo la ausencia de medios de producción que lleva a los trabajadores a la venta de su fuerza de trabajo como mercancía, sino la desposesión del control de la misma mercancía en el proceso de trabajo.

Ciertamente que los trabajadores no expresan su interés propio sino hasta que se convierten en grupo organizado, pero las fuentes y ciertos recursos de sus reclamos se encuentran formados en esta relación social de antagonismo<sup>1</sup>. El ámbito de la producción es donde los intereses inmediatos se enfrentan en forma directa, pero además un lugar de agrupamiento colectivo entre los trabajadores<sup>2</sup>.

Como se desprende de nuestro relato histórico, en los años de Marx todavía no había organizaciones sindicales propias en los establecimientos industriales. Consideramos en este sentido que otro marxista como Gramsci pudo intentar dar cuenta teóricamente de la nueva realidad de éste tipo de organizaciones que en Italia, como en Argentina, se llamaron Comisiones Internas. Gramsci escribe en el contexto de una de las mayores olas

---

<sup>1</sup> Para una actualización del enfoque marxista sobre la acción colectiva en establecimientos, ver Atzeni 2010.

<sup>2</sup> En el mismo sentido, Gilly denominó, siguiendo al O'Donnell del Estado autoritario-burocrático, a la producción sede de la "dominación celular", "el lugar donde se produce y extrae el plusproducto, el punto de contacto y fricción permanente entre capital y trabajo asalariado en la sociedad capitalista, el proceso de trabajo que es el soporte material de la autovalorización del capital" (1998, p. 199).

de protestas obreras en la historia mundial, que tiene como resultado la aparición de las formas actuales de representación obrera en el lugar de trabajo (ver Silver 2005 para olas de protestas y Sirianni 1980 para consejos obreros). Gramsci añade importantes atribuciones a olas potencialidades que la fuerza colectiva obrera adquiere por la transformación del proceso productivo en la gran industria. La organización industrial posibilita el nacimiento de la organización directa de los trabajadores más allá de los mecanismos de mercado. Gramsci distingue, algo que no estaba claro en Marx, entre distintas figuras colectivas de la clase de los trabajadores, que sostienen distintas formas organizativas institucionales de clase.

La gran industria crea un sujeto colectivo productivo de trabajadores, cuyas relaciones internas se establecen por los mecanismos de las relaciones directas de trabajo. Las relaciones entre individuos son las de personas que cumplen funciones en un organismo cooperativo. Estas relaciones se diferencian de las relaciones entre los poseedores de mercancías, que se vinculan en el mercado a través del intercambio. Aquí las relaciones son directamente entre individuos separados, con una racionalidad de competencia entre sí, por lo que la asociación es un producto de esta racionalidad. En cambio, en la esfera productiva la agrupación colectiva no surge en función de la competencia individual, sino como atributo colectivo formado sobre las necesidades del organismo productivo<sup>3</sup>.

**Cuadro 2. Identidades obreras según tipo de organización en Gramsci.**

| Identidades obreras | Organización   |
|---------------------|--|
| Asalariado          | Sindicato como asociación de individuos compradores de mercancías y vendedores de fuerza de trabajo          |
| Productor           | Consejos obreros como organización colectiva de los productores directos proletarizados de la gran industria |
| Ciudadano           | Partido político de clase como asociación de individuos iguales con derechos políticos                       |

**Fuente:** Gramsci en *L'Ordine Nuovo*.

La distinción entre sindicatos y consejos se vincula con las dos estrategias reformista o revolucionarias que dividen el movimiento obrero internacional. Los consejos obreros presentan la oportunidad histórico material de un proceso que permite superar la forma capitalista de la democracia y la base organizativa mercantil que dio origen a los sindicatos. Pero Gramsci señala no solo una diferencia de principios entre sindicatos y consejos sino el proceso contradictorio que relaciona ambas formas organizativas. Luego

<sup>3</sup> Esta teorización de Gramsci se encuentra principalmente en los escritos sobre consejos en el periódico *L'Ordine Nuovo* (1918-1920) y secundariamente, con un énfasis gradualmente menor en los consejos, en los escritos del PCI (hasta 1926). Para una reconstrucción (crítica) de la relación de Gramsci con la cuestión sindical ver Kelly (1988) y Santella (2007).

de que los sindicatos atravesaron una primera etapa de formación emergen en las industrias las Comisiones Internas, que cumplen las mismas funciones que los sindicatos en un principio. En un segundo momento las Comisiones Internas vislumbran la posibilidad de otras funciones socio-productivas que escapan y de hecho contradicen la lógica sindical. Desde este momento se abre una confrontación entre sindicatos y las comisiones internas en tanto base de los consejos. Las Comisiones internas introducen nuevos principios de organización en la base de los sindicatos, aún dentro de la lucha dentro del capitalismo. Debemos recordar que hacia la I guerra mundial los sindicatos mantenían la base organizativa en los oficios, por lo que presentaban una división que se acentuaba y ponía de relieve al interior de los establecimientos. Las CI comenzaron a representar, por el contrario, a los trabajadores de todo el lugar de trabajo, sin las distinciones de calificación y oficio que les dividían en grupos internos. En este sentido las CI implicaban desde un primer momento una crítica al viejo sindicalismo de oficios y una nueva forma de organización sindical.

Se identifican otros conflictos entre CI y sindicatos que tienen que ver con la formación de una estructura sindical centralizada, la "fuerza sindical", los requerimientos de la disciplina laboral y la negociación colectiva. La política sindical tiene como objetivo el logro de mejoras para los trabajadores arrancadas mediante la lucha a los empresarios y el estado, pero esta lucha no se propone desplazarlos del control de la industrial y el poder político en la sociedad. La conflictividad para los dirigentes sindicales es un medio para pactar mejores condiciones en el sistema capitalista. Llegar a estos pactos requiere de una importante fuerza colectiva sindical, que se logra con la capacidad de organizar a los trabajadores, y movilizarlos. La organización se obtiene con la unidad, la centralización y la disciplina a la dirección. Pero a su vez los sindicalistas mantienen su capacidad de negociación si muestran que como mediadores pueden mantener esta organización y disciplina, haciendo cumplir lo pactado. En este sentido, la dinámica de la negociación colectiva se vincula con una expansión de la disciplina sindical hacia la disciplina laboral. El sindicato vigilará el cumplimiento del convenio colectivo tanto en lo que hace a las conquistas obreras como en los límites a la movilización disruptiva que este mismo compromiso implica.

La combinación de estos procesos de conflictos explica la presión hacia la subordinación de las CI bajo la estructura sindical. Las CI forman una parte subordinada dentro de la estructura sindical. Pero además estas CI se añaden como una condición de posibilidad del mantenimiento de la disciplina estratégica del poder capitalista en la industria, aunque esta forma disciplinaria implique, de manera distinta período clásico pre-sindical, una concesión de poder hacia los sindicatos en el lugar de trabajo. Estos procesos han sido tematizados de distintas maneras por los estudios de las ciencias sociales, de los cuales retomaremos dos enfoques más o menos recientes, que nos servirán para la identificación de algunos problemas analíticos y políticos sobre la cuestión del "modelo sindical" en Argentina.

El primer aspecto de Gramsci, la misma distinción y la existencia de una esfera productiva separada de la esfera mercantil, es puesto de relieve en un estudio de Erik Ollin Wright (2000) sobre los compromisos de clase en el capitalismo avanzado. Este autor diferencia conceptualmente las esferas de la producción, el mercado y la política. En estos campos actúan los "consejos", "sindicatos" y "partidos" como formas institucionales de la acción de clases. Aquí se entiende a los consejos obreros de una manera similar a Sturmhthal, como toda organización de trabajadores en el seno de las empresas, en toda la variedad de funciones y estrategias que estas organizaciones cumplan respecto de los capitalistas, esto es de una manera distinta a Gramsci, para quien los consejos obreros personifican la política revolucionaria. Erik Wright está preocupado por teorizar un "compromiso positivo de clase". Señala que hasta Gramsci, los marxistas explican tipo de compromiso de clase que es negativo, que está basado en la capacidad de negociar concesiones mutuas a partir de la oposición y no de la cooperación recíproca entre las clases. La cooperación mutua implica a las partes, especialmente a los consejos obreros en las relaciones productivas, en un esfuerzo que redunde en beneficios comunes. Podría señalarse que la base empírica (estudios macroeconómicos) del autor se restringe al capitalismo desarrollado pero además a la época de oro del capitalismo entre los 1960 y 1980s. Pero tampoco se exploran aquí algunos fenómenos vinculados con las implicancias que los compromisos de clases tienen sobre la estructura sindical, un asunto estudiado por la literatura sobre corporativismo.

El concepto de corporativismo se refiere a sistemas de relaciones laborales en que el estado interviene en la representación de intereses de los trabajadores (aunque por definición también de los empresarios) vía incentivos o restricciones a la organización sindical (Collier y Collier 1979). Estos mecanismos institucionales hacen a la estructura sindical interna y a sus relaciones con el estado y los empresarios. Este fenómeno caracterizaría el sistema de relaciones laborales especialmente en América Latina. Golden (1993) sitúa la tesis sobre corporativismo en una explicación sobre la dinámica sindical en los acuerdos de política económica nacional conjuntamente con otras dimensiones de la organización sindical. Mientras que la teoría sobre corporativismo enfatiza la centralización, como la relación de jerarquía interna a los niveles de una misma organización, la escuela de la acción colectiva tematiza los problemas de coordinación que surgen, en particular, de la representación del sector obrero en uno o varios sindicatos (monopolio sindical). Su estudio muestra que los indicadores relacionados con el monopolio sindical son una variable explicativa más importante que la centralización sindical.

Los asuntos relativos a la política del estado para los sindicatos, a la centralización y el monopolio configuran los rasgos básicos de la problemática sobre la estructura y el modelo sindical en la Argentina. Nos interesa indagar las relaciones de estos temas con la conformación de la representación sindical al nivel del establecimiento a partir de algunos estudios y debates recientes. A continuación entonces, una vez situado un marco problemático histórico y general sobre las comisiones internas, identificaremos algunas

conclusiones de estos estudios e interrogantes que pueden formularse producto de la discusión política reciente.

## EL MODELO SINDICAL EN ARGENTINA A DEBATE

Las menciones a una larga historia de los consejos obreros y comisiones internas en el mundo pueden y deben servir para ampliar la mirada de corto plazo sobre los debates que recorren el llamado modelo sindical argentino. La historia es una ayuda para evaluar las alternativas del presente en cuestión. Los conceptos teóricos también ayudan porque ubican las querellas particulares en relaciones y comparaciones más amplias.

*¿Qué han sido y como pueden llegar a ser las comisiones internas en la Argentina, a la luz de los debates y los conflictos del presente? ¿Qué tipo de representaciones sindicales en establecimientos encontramos en Argentina?*

Para avanzar sobre estas preguntas, y sugerir otras, podemos apoyarnos en primer lugar en el estudio de Victoria Basualdo sobre la historia de las comisiones internas en Argentina.

En primer lugar una definición. Según la ley las CI se componen de delegados que representan a los trabajadores de establecimientos con 10 o más trabajadores, con una cantidad de delegados según el tamaño del mismo. Los delegados deben estar afiliados a la organización sindical con personería jurídica, en elecciones convocadas por esta organización. "Actualmente los delegados son elegidos por la totalidad de los trabajadores por voto simple y directo aunque en otros períodos históricos el sindicato parece haber tenido más peso e influencia en esta decisión" (p. 3). Las CI se encargan de los reclamos de los trabajadores frente a su patronal, aunque también las CI "forman parte de la estructura sindical y tienen una importante función de articulación entre los trabajadores del establecimiento y el sindicato de base nacional".

Aquí podemos detenernos en una perspectiva comparada tomando los tipos de consejos obreros resumidos por Sturmthal. *¿Cuáles de las funciones señaladas por este autor pueden verificarse en la experiencia argentina? ¿Hay alguna transformación actual de estas funciones?* El sindicato como "recolector de cuotas" en los talleres que es el primer tipo de presencia sindical en el establecimiento no es mencionado por la investigación histórica local. Seguramente *La Fraternidad*, de hecho un sindicato de oficios aún al día de hoy, constituya el ejemplo más claro del viejo sindicalismo de control del oficio. Estos sindicatos regulan el acceso a los puestos de trabajo vía la formación estricta, y además prolongada para el desempeño de la tarea. La escuela de formación en la empresa le perteneció al sindicato y los maquinistas debían ser familiares de otros ferroviarios. Todos estos rasgos se cumplen desde antes de la transformación sindical en los años 1930 y

1940 bajo el peronismo. Pero aquí hay más que recolección de cuotas. El sindicato accede a zonas de control del trabajo en la empresa en conexión con una política de regulación del mercado de trabajo. Se mantiene a la asamblea territorial de conductores como base organizativa, de la cual surgen las comisiones directivas de las seccionales.

La estatización del FFCC bajo el peronismo amplió de hecho, más que de derecho, las facultades del sindicato en la participación de la empresa, un tema que define a las CI como "*consejos directivos*". Sobre la cuestión del control obrero en la Argentina, hemos visto por la reseña histórica, algunas tesis que afirman su presencia, mientras que la mayor parte de la bibliografía no ha tenido en cuenta el fenómeno. De todos modos, nos gustaría aclarar que en relación a un sindicalismo de control, la política sindical fabril pudo haber ejercido este control en el sentido de una limitación de las prerrogativas, antes que como una política de gestión de las empresas (ver distinción entre control y gestión en Hyman 1981). Se ha dicho que el control unilateral de los empresarios sobre el proceso de trabajo ha sido ejercido por las CI en el período 1946-1976. Sea por la desindustrialización, la represión política o los cambios sociales más generales, se generan más dudas sobre la validez de esta tesis para el período posterior y actual.

Siguiendo lo que observa Sturmthal a nivel internacional, las CI en Argentina parecen ser organismos vinculados a la *negociación colectiva*, aunque con una importante diferencia. En este sentido, la primera expansión de las CI en Argentina a partir de la ascensión del peronismo estaría relacionada con las primeras grandes negociaciones colectivas al nivel de la rama de manera nacional para gran parte de la clase trabajadora. La investigadora de este proceso (Doyon) registra las CI a partir de los documentos de los convenios colectivos, previamente a su formulación legal o estatutaria en los sindicatos. Pero el modo en que se realiza la negociación colectiva indica su estrecho parentesco al proceso político nacional en el que surgen las CI que funcionarán al nivel de planta. El enfoque de Louise Doyon es crítico con la interpretación corporativista que había señalado que los sindicatos latinoamericanos son creaciones desde arriba por la política populista del estado. Esto tampoco debería llevarnos a una interpretación directamente contraria que sostenga que las CI son puras creaciones desde abajo, entendiendo este lugar como los establecimientos en sí mismos. Más bien podríamos explicar el surgimiento de las CI como resultado de la confrontación nacional entre trabajadores, empresarios y estado, esto es, ni como emanaciones del estado ni de trabajadores de empresa, sino de las relaciones globales de fuerzas de clase que se expresan en las empresas. A diferencia de la modalidad de *consejos de negociación* que encuentra Sturmthal basándose en el caso de Estados Unidos, donde predominan las negociaciones directas entre empresarios y trabajadores, en Argentina la negociación colectiva, de la cual participan las CI, se realiza en el nivel de rama y en el nivel nacional a partir de la mediación fundamental del estado.

Las teorías corporativistas han subrayado y ayudado a identificar ciertos mecanismos institucionales que afectan decisivamente la dinámica sindical. El proceso que se tiene en

la base organizativa de las rebeliones que los trabajadores ejercían sobre las direcciones de sus propios sindicatos. Seguramente el ejemplo argentino más impactante haya sido la ola de conflictos en los años 60 y 70 entre corrientes sindicales basistas y clasistas y las direcciones nacionales de la CGT. Las CI aquí se ubican como base de una coordinación de corrientes que disputan la dirección burocratizada del sindicato.

Correspondería aquí aclarar el uso del concepto de lo burocrático como un rasgo que define las funciones, estrategias y dinámicas internas de los sindicatos. Este debate ha venido creciendo impulsado por los casos de Kraft en 2008 y por el asesinato de Mariano Ferreyra a manos de un grupo de choque sindical de la Unión Ferroviaria, entre muchos otros casos menos conocidos y publicados pero que constituyen la vida cotidiana de los sindicatos. El debate también ha sido impulsado por el fallo de la Corte Suprema de Justicia de 2008 sobre el caso ATE<sup>4</sup>. Una importante cantidad de preguntas pueden formularse: *¿Cómo son las dinámicas denominadas burocráticas en el sindicalismo argentino actual? ¿Qué papel tienen las CI en el funcionamiento burocrático de los sindicatos, o en la posibilidad de una renovación democrática y/o política? ¿El pluralismo político y representativo de los trabajadores al nivel de los establecimientos debilita la fuerza sindical? ¿Qué papel tienen las CI en la recuperación o “revitalización” de la actividad sindical reciente? ¿Se ha extendido la actividad de las CI en el período actual? ¿Dónde y cómo actúan los delegados y las CI?*

El sindicalismo ha recuperado parte de su poder social y político perdido en los años 90, lo cual se ha expresado en los medios del debate público. Recordemos a continuación algunas características de esta recuperación o “revitalización” sindical posterior al menemismo. Esta dinámica sindical históricamente comparativa se ha observado sea por la conflictividad laboral, la actividad de la negociación colectiva, la relación entre sindicatos y gobierno (Atzeni y Ghigliani 2008, Palomino 2006, Etchemendy y Collier 2007, Senén González y Haidar 2009).

Más difícil es comparar históricamente la actividad de las CI para ver una evolución en su desarrollo y composición cualitativa. Citando el trabajo de V. Basualdo (2008), Zaiat (op. cit.) afirma: “Basualdo destaca que uno de los rasgos más destacados y particulares de la estructura sindical argentina es el alto grado de penetración que alcanzó en los establecimientos laborales a través de instancias de representación directa de los

---

<sup>4</sup> Este debate se realiza entre historiadores en el “dossier sobre el concepto de burocracia sindical” publicado en Nuevo topo. Revista de historia y pensamiento crítico, No. 7, 2010, con artículos de V. Basualdo, H. Lobbe, P. Varela, A. Belkin y P. Ghigliani, entre otros. También Le Monde Diplomatique, No. 142, Abril de 2011, publica un dossier sobre “el sindicalismo en cuestión” que incluye un artículo de S. Etchemendy, “El retorno del gigante”. Hay una nota de A. Schipani sobre los motivos del “fracaso” de la CTA, “Los motivos de un fracaso”. Otras notas significativas que pueden mencionarse. De Alfredo Zaiat, “Poder sindical”, Página 12, 12 de setiembre de 2010; de José Natanson, “El sindicalismo en cuestión”, Página 12, 24 de octubre de 2010.

cuenta son las negociaciones políticas entre sindicatos, empresarios y estado. El desarrollo de este proceso está regulado por el estado (de maneras más o menos intrusivas, nos referimos a las diferencias entre corporativismos estatales o societales, ver Etchemendy y Collier 2007). Las dinámicas sindicales corporativistas se diferencian de otros modelos pluralistas por su grado de monopolio de representación y centralización en la estructura sindical. Hace a la intervención del estado en las relaciones laborales por fuera o incluso por dentro de los establecimientos, un área difícil de penetrar por los controles públicos (sobre este tema Burawoy 1983). La regulación estatal de las relaciones de trabajo afecta a la configuración misma de las organizaciones sindicales, por lo que se afirman que los movimiento sindicales, como el Argentina, son de tipo político. Tanto el campo de acción como su constitución pasan por la lucha por la influencia en la regulación estatal. Esto trae algunas implicaciones posteriores. La injerencia estatal corporativista dicta reglas internas sindicales, siendo éstas proclives al monopolio y la centralización como falta de democracia interna.

Una transformación ulterior de las funciones de las CI está sugerida por Gramsci y más todavía por la tesis sobre el "compromiso positivo de clase", a tono con la subordinación de las mismas a la estructura sindical centralizada. El cumplimiento de los CCT como formas de regulación de las relaciones de trabajo tiene a las CI como sujeto de vigilancia. Pero esto puede extenderse en torno de los acuerdos no formales entre sindicatos, empresarios y estado. En este sentido podríamos hablar de una zona de "control sindical", según la definición de Richard Hyman (1981), que surgen de las negociaciones políticas. Estas habilitan ciertas potestades a los sindicatos en los establecimientos que se vinculan con la reproducción de los recursos de organización sindical, antes que con la temática clásica del control obrero. El fortalecimiento de la organización en el taller permite que el sindicato pueda cumplir funciones disciplinarias al equilibrio de fuerzas entre capital y trabajo. Esto esta sugerido por el concepto de "hegemonía disciplinaria" de Burawoy (1983) en la etapa del capitalismo global competitivo. Podríamos ver esto como una forma negativa del control sindical en las empresas ejercido por las CI<sup>5</sup>.

Esta situación es común a la dinámica laboral argentina, por lo menos desde los años 50 pero acentuadas por los 90. Los sindicatos son los primeros en señalar como "elementos peligrosos" a los activistas o trabajadores críticos que no se atienen a lo pactado con la patronal. La desafiliación por parte del sindicato es el primer paso para el despido por parte de la patronal.

Esta cuestión se relaciona con la potencialidad democrática que la actividad de las CI tiene sobre la misma estructura sindical interna. Sturmthal mencionaba a los "consejos de reforma democrática en los sindicatos" a los consejos obreros que se convertían en

---

<sup>5</sup> Me extiendo sobre este enfoque para una interpretación del sindicalismo bajo el menemismo, en Santella 2010.

trabajadores. Esta característica explica en gran parte que, pese a la planificada política represiva de la dictadura y a los cambios en la legislación y en las prácticas laborales cercenando derechos en los posteriores años de democracia, la organización sindical no se haya desmantelado por esos ataques. Y por eso mismo que desde 2003 haya podido recuperarse cuando las condiciones políticas y económicas pasaron a ser favorables". Habla de "el aún lento proceso de reparación del desmantelamiento de la organización de los trabajadores en los lugares de trabajo y la demorada renovación de los liderazgos sindicales" (op. cit., p. 14).

El Ministerio de Trabajo ha publicado los resultados de una encuesta a nivel nacional aplicada en 2005 que construye indicadores variados sobre la actividad de los delegados, como se relacionan los trabajadores con ellos, así como una ponderación general de la representación directa de los trabajadores en los establecimientos (Senén González et al 2007). Los datos de los estudios del Ministerio de Trabajo son fundamentales para el inicio de una caracterización empírica más adecuada. Es de lamentar la discontinuidad de este tipo de informes hacia el pasado y posteriormente a los realizados en los años 2005 a 2007 (que incluyen también una vuelta al registro de la conflictividad, que había sido abandonado). Destacamos algunos datos sobre la actividad sindical. Los trabajadores cubiertos por los convenios colectivos de trabajo representarían un 80% del total de trabajadores. La afiliación sindical alcanza a un 37% de los trabajadores. Si cruzamos la cobertura convencional y afiliación por rama de actividad podríamos afirmar que no hay una relación directa entre ambas variables. Esto es, por ejemplo, que en actividades como la construcción, donde la cobertura de convenio alcanza al 85% de los trabajadores, la rama más alta, en esta misma la afiliación sindical es de las más bajas (36%). Pero la distancia entre estar representados colectivamente por el sindicato en un convenio, la afiliación al mismo, y la participación en CI podría ser mayor. "En relación con la representación sindical, el 39% de los trabajadores declaró que en la empresa en la que trabaja existe representación sindical" (Senén González et al 2007, p. 86). La representación sindical en las empresas es mayor en los grandes establecimientos que en los pequeños, y mayor en las ramas del transporte, de la industria, y mucho menor en la educación (donde también la afiliación es de un 12% de los trabajadores).

La mencionada encuesta construye indicadores sobre la relación de las CI con las problemáticas cotidianas de los trabajadores en los establecimientos. El resultado más sorprendente aquí es que muy pocos trabajadores recurren a los delegados ante peligro de pérdida del empleo, condiciones laborales varias, o asuntos salariales (entre 7 y 11%). La mayoría de los trabajadores acuden a los jefes y supervisores para estos problemas. En contraste más de la mitad de los trabajadores hace uso de los servicios sociales provistos por los sindicatos. Pero también contrasta la baja participación de las CI como canal de resolución de problemas en los establecimientos, con la participación de trabajadores en protestas sindicales, que alcanza al 24%. El sector educativo, en este sentido, sugiere que no hay una relación directa entre CI y conflicto laboral. Ya que

mientras que el sector educativo tiene una alta propensión al conflicto (lo cual es una tendencia internacional, ver Silver 2005), por otro lado tiene la menor afiliación sindical y representación en los establecimientos.

Un indicador de transformaciones en el papel de las CI puede mirarse en un análisis cualitativo de la evolución de los convenios colectivos de trabajo. Esta bastante aceptado que en la actualidad ha vuelto intensamente la dinámica de la negociación colectiva, si la comparamos con los años 90. El sindicato nacional ha recuperado su protagonismo en la negociación, e incluso ello se acompaña de mayores conflictos y movilizaciones. *Sin embargo, teniendo en cuenta que en los años 90 comienzan a firmarse convenios flexibles, ¿ha cambiado el contenido de estos convenios en los años 2000?* Una mirada crítica, a tono con observaciones anteriores, podría señalar que las cláusulas de implicación con la “filosofía de la empresa”, y la aceptación de los grupos de calidad y de participación, ponen a las CI como agentes disciplinarios. Esta lectura podría relacionar el estudio de las dinámicas sindicales con los procesos de disciplinamiento laboral en el lugar de trabajo, un tema que tiene una importante indagación sociológica (ver Montes Cató y Pierbattisti 2007, Battistini 2004).

Los estudios cualitativos pueden combinarse con los cuantitativos para explorar más profundamente las dinámicas sociales de autonomía y heteronomía que están detrás de los procesos de organización colectiva al nivel del establecimiento. *¿De qué modos se relacionan los trabajadores subjetivamente con sus delegados?* Estos años han sido publicadas reflexiones de delegados que nos permiten formular nuevas preguntas. Así por ejemplo, un dirigente de comercio de Rosario, de tendencia clasista, cuenta que el sindicato provincial, una vez que asumieran la conducción, se propuso como objetivo la elección de delegados en los establecimientos. Cuando se les propuso a los empleados que eligieran delegados una mayoría señaló como delegados a sus propios patrones o jefes (Ghioldi 2009, p. 54). Este dato debe llamar la atención sobre un aspecto que no ha sido investigado. Los estudios del Ministerio de Trabajo habían puesto de relieve que la mitad de los trabajadores desconoce estar cubierto por un convenio colectivo. *¿De qué manera este “desconocimiento” puede transformarse en resistencia pasiva o activa a los intentos de organización sindical?*

Nos hemos preguntado por la relación entre CI y democracia sindical. Un tema que ha sido discutido con extensión en los medios públicos es la resolución judicial de la Corte Suprema que ha cuestionado la constitucionalidad del artículo de la Ley de asociaciones profesionales que dice que la representación obrera en el establecimiento corresponde al sindicato con personería gremial (ver Meghira 2008). Estos fallos judiciales atacan un pilar del modelo sindical, que es el monopolio de representación. El modelo sindical es defendido por la CGT como esencial de los sindicatos argentinos. Algunos académicos han abordado el tema desde el punto de vista de los factores organizativos que hacen a la capacidad de negociación sindical, considerada comparativamente alta. Así por

ejemplo McGuire (1997) conceptualizaba la “fuerza sindical” en Argentina como resultado combinado de indicadores relativos al monopolio de representación y a la centralización de las organizaciones.

Un camino parecido sigue Murillo (2005) al estudiar la capacidad de negociación de los sindicatos en el proceso de reformas de mercado en los 90, señalando que estas dimensiones internas de la organización sindical además están cruzadas por cómo influyen la competencia política interna a cada sindicato (genera mayor movilización) y la relación de adhesión entre dirección sindical y gobierno (ya que es la base del intercambio político). Murillo señalaba que sus hallazgos deberían llamar la atención a los sindicalistas acerca de las condiciones sociales y políticas que redundan en fuerza sindical. En contraste, otro estudio internacional contradice la hipótesis de Murillo e identifica como factor crítico de la capacidad de negociación a la democracia sindical. Se afirma que “desde el punto de vista de la teoría democrática”, la conducta del “sindicalismo de negocios” conduce a los cuadros sindicales a establecer relaciones cada vez más cercanas con los empleadores. Como resultado, estos son menos proclives a presionar por contratos que mejoren las condiciones de trabajo y específicamente aumenten el poder de los trabajadores en el lugar de trabajo”<sup>6</sup>. Para estos autores, la “solidaridad de clase” que surge de la participación democrática de base “es una capacidad de clase unificadora que es una contrafuerza más efectiva en cualquier lucha contra un empleador que la conducta proempesarial y la disciplina y las directivas impuesta burocráticamente” (Zeitlin y Stepan Norris 1995, p. 835). *¿Qué condiciones sociales y políticas favorecen la capacidad de negociación y el fortalecimiento del movimiento obrero?*

Una última pregunta: *¿Cómo cruzamos los debates político-sindicales y los debates académicos?* Espero haber satisfecho con este ensayo los requerimientos y las sugerencias que permitan reforzar estos vínculos entre debate académico y debate político sindical. Desde mi punto de vista, por lo que he señalado, la representación sindical en la empresa no es un concepto desactualizado. En cambio es posible que debamos actualizarnos a través de la investigación empírica, de la construcción de teorías y marcos analíticos, y a través de la participación activa en el mundo laboral, político y sindical.

---

<sup>6</sup> Esta hipótesis está formulada por Patricia Ventríci en su investigación doctoral sobre Subterráneos de Buenos Aires.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABÓS, A., *La columna vertebral. Sindicatos y peronismo*, Hyspamérica, Buenos Aires, 1986.
- ATZENI, M., Y GHIGLIANI, P., "Nature and limits of trade union's mobilizations in contemporary Argentina", en *Labour conflicts in contemporary Argentina*, online, [www.iisg.nl](http://www.iisg.nl), acceso Febrero 2008.
- ATZENI, M., *Workplace conflict. Mobilization and solidarity in Argentina*, Palgrave McMillian, London, 2010.
- BASUALDO, V., *Los delegados y las comisiones internas en la historia argentina. Una mirada de largo plazo, desde sus orígenes hasta la actualidad*, Ebert-Dgd-Cta-Fetia, Buenos Aires, 2008.
- BATTISTINI, O., *El trabajo frente al espejo. Continuidades y rupturas en los procesos de construcción identitaria de los trabajadores*, Prometeo, Buenos Aires, 2004.
- BURAWOY, M., "Between labor process and the state: the changing face of factory regimes under advanced capitalism", *American Sociological Review*, Vol. 48, Nº 5, 1983, pp. 587-605.
- CERUSO, D., *Comisiones internas de fábrica. Desde la huelga de la construcción de 1935 hasta el golpe de estado de 1943*, Pimsa-Dialektik, Buenos Aires, 2010.
- COLLIER, D., y Collier, R. B., "Inducements versus constrains: disaggregating "corporatism"", *The American Political Science Review*, Vol. 72, Nº. 4, pp. 967-986, 1979.
- CROZIER, M., "Sociología del sindicalismo", en *Tratado de sociología del trabajo*, P. Naville y G. Friedmann editores, FCE, México, 1963.
- DOYON, L., *Perón y los trabajadores. Los orígenes del sindicalismo peronista, 1943-1955*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2006.
- ETCHEMENDY, S., Y COLLIER, R. B., "Down but not out: union resurgence and segmented corporatism in Argentina", *Politics and Society*, Vol. 35, Nº. 2007, pp. 363-401.
- FRENCH, J., "The Latin American Labor boom studies", *International Review of Social History*, Nº. 45, 2000, pp. 279-308.
- GHIOLDI, C., *Que hicimos. Informe para los trabajadores*, Centro cultural La toma, Rosario, 2009.
- GILLY, A., "La anomalía argentina (estado, corporaciones y trabajadores)", en González Casanova, P., *El estado en América Latina. Teoría y práctica*, Siglo XXI, México, 1998.
- HYMAN, R., "The politics of workplace trade unionism: recent tendencies and some problems for theory", *Capital and Class*, Nº 8, 1979, pp. 54-78.
- HYMAN, R., *Relaciones industriales*, Madrid, 1981.
- KELLY, J., *Trade Unions and socialist politics*, Verso, Londres, 1988.
- LOBBE, H., *La guerrilla fabril*, Ryr, Buenos Aires, 2006.
- MCGUIRE, J. W., *Peronism without Perón: Unions, parties and democracy in Argentina*, Standford University Press, Standford, 1997.
- MEGHIRA, H., "Es trascendental y ejemplar", Noviembre de 2008, en <http://www.agenciacta.org.ar/article9742.html>.
- MONTES CATÓ, J., Y PIERBATTISTI, D., "Relaciones de poder y disciplinamiento en los espacios de trabajo. Un estudio sobre la dominación en empresas de telecomunicaciones", *Estudios del trabajo*, Nº. 33, 2007, pp. 67-94.
- MURILLO, V., *Sindicalismo, coaliciones partidarias y reformas de mercado en América Latina*, Siglo XXI, Madrid, 2005.
- PALOMINO, H., "Las relaciones laborales en las empresas", en *Trabajo, ocupación y empleo*, MTEySS, Serie Estudios, Nº. 3, Buenos Aires, 2006, pp. 51-75.
- PERLMAN, S., *Teoría del movimiento obrero*, Aguilar, México, 1958.

- SANTELLA, A.**, "Gramsci, sindicatos y comisiones internas", V Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, 10-13 diciembre de 2008.
- SANTELLA, A.** "Transformaciones sindicales y laborales en Argentina. Trayendo a Gramsci de vuelta", VI Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo, ALAST, México, 2010.
- SENÉN GONZÁLEZ, C., ASPIAZU, E. Y WAISGRAIS, S.**, "La encuesta de trabajadores de empresas", en *Trabajo, ocupación y empleo*, Serie Estudio N° 6, MTEySS, Buenos Aires, 2007, pp. 59-91.
- SENÉN GONZÁLEZ, C. Y Haidar, J.**, "Los debates acerca de la "revitalización sindical" y su aplicación en el análisis sectorial en Argentina", *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, N° 22, 2009, pp. 5-31.
- SILVER, B.**, *Fuerzas del trabajo*, Akal, Madrid, 2005.
- SIRIANNI, C.**, "Worker's control in the era of World War I: a comparative analysis of the European experience", *Theory and society*, Vol. 9, N° 1, 1980, pp. 29-88.
- STURMTHAL, A.**, *Consejos obreros*, Fontanella, Barcelona, 1971.
- TILLY, CH., Y SHORTER, E.**, *Las huelgas en Francia 1803-1960*, Madrid, MTySS, 1985.
- WEBB, S. Y WEBB, B.**, *The history of trade unionism*, Longmans, Green and Co., Londres, 1920.
- WRIGHT, E. O.**, "Working-class power, capitalist-class interests, and class compromise", *American Journal of Sociology*, Vol. 105, N° 4, 2000, pp. 957-1002.
- ZEITLIN, M., Y STEPAN NORRIS, J.**, "Union democracy, radical leadership and the hegemony of capital", *American Sociological Review*, Vol. 60, N° 6, 1995, pp. 829-850.

# PANEL debate

## LA REPRESENTACIÓN SINDICAL EN LA EMPRESA. ¿ UN CONCEPTO DESACTUALIZADO ?

En el contexto de la temática del panel, se presentó el trabajo que sirvió como disparador para el debate, realizado por Agustín Santella. En el mismo se realizó un recorrido histórico para definir el concepto de representación sindical en la empresa. Comentaron el artículo, Victoria Basualdo, Rubén Cortina y Guillermo Gianibelli.

A partir del trabajo presentado se planteó una discusión conceptual, sobre el rol de las comisiones internas. En el artículo se planteó que las comisiones internas tienen la función de la disciplina sindical, lo cual refiere a la capacidad de negociación que tienen los sindicatos para unificar la fuerza sindical. Las comisiones internas serían el elemento clave en esa estructura sindical que interviene en forma favorable en la negociación colectiva. Este hecho fue cuestionado por algunos de los participantes de la mesa.

Sin embargo, en el panel se hizo referencia a la existencia de una doble cara de la representación de las comisiones internas, mientras que en el trabajo presentado sólo se estaría reflejando una. Las comisiones internas no serían solo una instancia de control sino también una instancia de organización. Los delegados son representantes de los trabajadores y a su vez funcionarios de esos sindicatos. Las comisiones internas de esta manera pueden servir para motorizar los conflictos o para controlar y desmovilizar a los trabajadores.

Se hizo referencia, además, a la revitalización del sindicalismo argentino durante los últimos años. Se afirmó que según los datos estadísticos disponibles, el conflicto llevado a cabo por las organizaciones sindicales tiene

debate

... en el panel se hizo referencia a la existencia de una doble cara de la representación de las comisiones internas, mientras que en el trabajo presentado sólo se estaría reflejando una. Las comisiones internas no serían solo una instancia de control sino también una instancia de organización. Los delegados son representantes de los trabajadores y a su vez funcionarios de esos sindicatos.

# PANEL debate

que ver sobre todo con el lugar de trabajo. En otras palabras, se encontró una correlación entre la actividad sindical en el lugar de trabajo y la conflictividad, Este hecho, en cierta forma, también cuestiona el trabajo presentado como disparador, ya que en el mismo se afirma lo contrario: que existe una baja relación entre comisiones internas y conflictividad laboral, dato que se desprende de encuestas del Ministerio de Trabajo. Se trata, por lo tanto, de un tema controvertido en el cual es preciso profundizar.

debate

Se destacó la necesidad de contar con delegados que puedan trabajar en una instancia previa al conflicto para tratar de evitarlo en el caso que sea posible. Esta actitud más preventiva del conflicto requiere mayores conocimientos de las herramientas legales y de la práctica sindical, más relacionados con la agenda sindical moderna.

Se mencionó la existencia de un límite legal en la elección de los delegados por empresa. Ello sería debido al hecho que sólo se pueden elegir delegados en aquellas empresas que tienen más de 8 trabajadores; de esta forma más del 80% de las empresas no tienen la posibilidad de elegir delegados. De este modo, se planteó la necesidad de revisar esta limitación, para que la representación sindical en la empresa pueda extenderse a un conjunto más amplio de firmas y de trabajadores.

Por otra parte, se habló de la necesidad de brindar mayor capacitación a los delegados en los nuevos temas relacionados con la empresa, ya que la realidad económica ha cambiado durante los últimos años. Específicamente se hizo referencia a la necesidad de contar con delegados que puedan trabajar en una instancia previa al conflicto para tratar de evitarlo en el caso que sea posible. Esta actitud más preventiva del conflicto requiere mayores conocimientos de las herramientas legales y de la práctica sindical, más relacionados con la agenda sindical moderna.

También se hizo referencia a la necesidad de fortalecer al sindicalismo a nivel global y de comprometer a los delegados en la formación y en el tratamiento de las cuestiones vinculadas con los desafíos que impone la globalización.

Se afirmó que si bien el modelo sindical argentino es un buen modelo, es perfectible, apareciendo el tema de los delegados como un punto que necesitaría ser revisado. Se dijo que no puede haber delegados de primera y

# PANEL debate

segunda categoría, que los delegados deben ser todos protegidos; de otro modo, no se garantiza la verdadera libertad sindical.

Finalmente, se afirmó que el régimen o estatuto de la representación en el lugar de trabajo en la Argentina ha cambiado, lo cual trajo aparejada una crisis en ese modelo legal de representación y un problema de eficacia de la representación sindical en la empresa. Debido a estos problemas se planteó la necesidad de actualizar el concepto de representación ya no en la empresa, sino en el lugar de trabajo. En torno a esta cuestión se hizo mención al fallo del caso ATE<sup>7</sup>.

A modo de conclusión se podría afirmar que más allá de algunas discrepancias señaladas, los integrantes del panel, en su totalidad, acordaron en el hecho que la representación sindical en la empresa no es un concepto desactualizado, sino todo lo contrario, que está totalmente vigente.

---

<sup>7</sup> Se trata de un fallo de la Corte Suprema de Justicia de noviembre del año 2008, que declaró inconstitucional el artículo de la Ley de Asociaciones Sindicales que establecía como condición para ser delegado gremial estar afiliado al respectivo sindicato con personería gremial.

EL SISTEMA DE OBRAS SOCIALES  
Y LA COMPLEMENTARIEDAD CON EL SISTEMA PÚBLICO.  
¿ MODELO VIGENTE O NECESIDAD DE CAMBIO ?

CLAUDIA DANANI

Universidad Nacional de General Sarmiento y Universidad de Buenos Aires

## INTRODUCCIÓN



En este trabajo nos proponemos aportar al debate sobre el modelo sindical en la Argentina, haciendo eje en un aspecto particular de su historia: el de la vinculación entre las instituciones, agentes y relaciones sindicales con el sistema de salud, con particular atención a lo ocurrido desde la década del '40 del siglo XX. Se trata de un aspecto cuyo tratamiento oscila entre las dudas sobre su relevancia y la convicción de que difícilmente haya algo nuevo por decir. Precisamente para el caso de que ese sea el estado del debate, es conveniente hacer explícitos algunos pocos aspectos que hacen a nuestra manera de mirar, de modo de integrar a la discusión también los puntos de partida políticos y conceptuales.

En primer lugar debemos decir que esa relación sindicalismo-obras sociales es estructural: en efecto, lo que en la Argentina llamamos "modelo sindical" indudablemente incluye la administración del seguro de salud por parte de las entidades gremiales, al punto que una parte medular del funcionamiento del sistema de salud no puede entenderse sin considerar las prácticas de administración, gestión y atención en el seguro de salud. Eso es así desde la década de 1940, como dijimos más arriba, y sigue siéndolo hasta la actualidad, aunque las formas de aquella relación o de esta administración hayan variado de manera profunda a lo largo de estos 60 años.

Una segunda cuestión, que deriva inmediatamente de lo anterior, indica que esa relación entrañable hace que el "modelo sindical" sea una historia y una manera de pensar tanto al sindicalismo como a la salud y a las instituciones políticas. En este sentido, el modelo sindical se duplica como problema: ya no se trata "solamente" de pensar las formas de representación y de lucha reivindicativa de ciertas categorías de trabajadores (más amplias o más restringidas) sobre un conjunto de cuestiones relativas a la actividad y relaciones laborales. Se impone la necesidad (y obligación) de agregar a eso la pregunta sobre las virtudes y vicios de las distintas maneras de concebir y organizar la atención de la salud de los trabajadores, el bienestar, los derechos sociales y las condiciones políticas de cada una de esas cuestiones.

Nunca fue fácil conjugar un análisis y ordenar los acuerdos y desacuerdos sobre estos temas, pero parecería que el actual es un período particularmente difícil: viene creciendo la tensión alrededor de los problemas y cuestionamientos tanto sobre las organizaciones gremiales como sobre el sistema de salud. Y también viene extendiéndose un clima de agotamiento, una sensación socialmente compartida de que instituciones y prácticas conocidas han perdido inclusive la eficacia para moderar conflictos, factor que durante décadas fue enarbolada como razón suficientemente explicativa de la persistencia de las estructuras y cúpulas gremiales.

Desde estos puntos de partida, en los apartados que siguen proponemos una manera de encarar la historia de ese “proceso largo” (de 60 años) que condujo a la situación actual, así como de interpretar sociopolítica e institucionalmente esta situación y el “modelo sindical” con el que convivimos. En el marco de lo breve del texto, para la reconstrucción histórica prestaremos atención especial a tres momentos que consideramos claves:

- la década de 1940, con la sanción de la primera ley de Asociaciones Profesionales y el primer paso hacia la construcción de la salud de los trabajadores como cuestión de estado;
- la segunda mitad de la década de 1960, durante la cual se desarrolló el proceso de sanción de la primera ley nacional de ordenamiento del sistema de obras sociales en cuanto tal; y
- la década de 1990, pues las transformaciones que tuvieron lugar durante la misma constituyeron un nuevo patrón tanto para las prácticas sindicales como para la concepción del seguro de salud (y de la salud misma).

En este texto, el recurso a la historia es eso (*un recurso*) para enriquecer y animar el debate sobre el modelo sindical, lo que explica que en distintas oportunidades hagamos referencia a las formas de *interpretación*. De aquí también la relación con el tercer aspecto que queremos aportar a la discusión: nuestro supuesto de partida es que en nuestro país organizaciones sindicales y sistema de obras sociales se han co-construido. Si se aceptara que ello es correcto, deberíamos concluir en que “otras” formas de pensar la salud y el derecho a ella, su atención y su organización habrían empujado en la dirección de un sindicalismo diferente. Conclusión que puede parecer de Perogrullo, pero que no lo es, y que indica que en esas “otras” formas se hallan no sólo acciones o instituciones estatales -frecuentemente cuestionadas- sino prácticas empresariales, formas específicas del mercado de servicios de salud, etc., habitualmente menos interpeladas, probablemente por ser alcanzadas por cierta naturalización de la opinión social.

Finalmente: encaramos el trabajo animados por la convicción de que un acuerdo sobre aquella idea de co-construcción –o, al menos, la disposición a ponerla a prueba- probablemente mejoraría tanto nuestras preguntas sobre cómo regenerar la acción sindical, como las búsquedas para recuperar la capacidad del sistema de salud para satisfacer las necesidades de los trabajadores, en sentido muy amplio. En ese intento nos internamos en lo que sigue.

## MUNDO SINDICAL Y ATENCIÓN DE LA SALUD DESDE 1940: RECURRIR AL PASADO PARA ENTENDER [Y MEJORAR] EL PRESENTE

### 1.1. Las bases sociopolíticas e institucionales: el modelo de monopolio de representación y la salud de los trabajadores como cuestión de estado.

Hacia comienzos de la década de 1940 era posible identificar un universo sindical que arrastraba tras de sí medio siglo de organización y enfrentamientos con el Estado y patronales, así como de conflictos en su propio interior. Ese escenario era el resultado del proceso recorrido desde el surgimiento de las primeras "sociedades de resistencia" y gremiales -organizaciones específicamente obreras que se diferenciaban de las asociaciones mutuales y de oficios que hasta 1880 habían dominado el escenario social- hasta la "Gran Crisis" de 1929-30. En el plano sindical, la década que se había abierto entonces había albergado intensos movimientos de lucha con al menos dos objetos y objetivos entrecruzados: el conflicto social de "clásica" competencia gremial (contra el empeoramiento de las condiciones de trabajo y de vida, tanto por "la crisis" en sí misma como por lo que de restauración de la disciplina pre-yrigoyenista tuvo el golpe de estado, especialmente en las ciudades) y la reivindicación de la acción sindical. En el curso de esas luchas, en 1935 se había producido la división de la CGT única creada en 1930, división que una vez más había mostrado que el principal eje de división y fricción intra-gremial eran las relaciones con el Estado y los partidos políticos: en efecto, la CGT se dividió entonces en "CGT Independencia" y "CGT Catamarca", alineándose de un lado los socialistas y por el otro los "sindicalistas"; los primeros eran partidarios del simultáneo involucramiento de los dirigentes en la actividad partidaria, a la que los segundos eran contrarios.

En 1936, el Congreso Constituyente de la CGT Independencia aprobó la organización por rama de actividad -que venía siendo impulsada por el socialismo y el comunismo- y la centralización de las entidades en lo que ahora es la clásica pirámide "entidades de base-federaciones-Central Única". Este no es un dato más en una cronología formal: como se sabe, esa es la estructura sindical que predominaría en adelante, y el hecho de que en esa ocasión haya tomado la forma de una iniciativa presentada por las corrientes ideológicamente "clasistas" -pero a la vez integradas a las reglas institucionales parlamentarias, especialmente el socialismo- permite ver que el modelo que se avecinaba anidaba en varios de los grupos en disputa. Ese mismo modelo se mantendría hasta 1943, cuando un nuevo episodio de división dio lugar a la CGT N° 1 (neo-sindicalista, según del Campo (1983) o "sindicalismo gremial", como lo denominaría Perón) y CGT N° 2 ("políticamente activa" o representante del "sindicalismo político", respectivamente).

No es una originalidad decir que con el golpe de estado de 1943 el escenario social y político se redefinió casi íntegramente. En lo que hace al campo sindical, el nuevo gobierno comenzó por intervenir la CGT N° 2, iniciando con ello la persecución a las

entidades que la conformaban, cosa que poco después extendió a la CGT N° 1. Y en octubre de 1945 –apenas dos semanas antes de la jornada del 17-, dictó el Decreto N° 23852, titulado “Régimen legal de las asociaciones profesionales de trabajadores”. En él se consagraban varios principios que posteriormente serían constitutivos del tipo de participación gremial en el sistema de atención de la salud de los trabajadores asalariados:

- a. Creación de un sistema de doble status de asociaciones profesionales: unas serían depositarias de una “simple inscripción” (con derecho a peticionar, fundar instituciones de previsión y asistencia social, de formación, cooperativas, etc.) y otras que obtendrían personería gremial, a las que se reconocía el derecho de representación ante el estado y empleadores y de participación en negociaciones colectivas.
- b. Monopolio de personería gremial a una sola organización por actividad.
- c. Atribución a la Secretaría de Trabajo y Previsión de la facultad de otorgamiento y revocación de la inscripción y personería.

Se constituyó así una base de tres soportes: organización por rama de actividad, una sola organización por cada uno de los sectores y un órgano gubernamental especializado que se pronunciaba sobre la personería. Ese decreto puede ser considerado como acto fundacional de una matriz que combinó monopolio de representación con monopolio de atribuciones, a lo que debe agregarse *el desconocimiento de las minorías* (por el art. 25, sólo se garantizaba el derecho a la representación de las mayorías). Matriz que, habiendo sobrevivido a lo largo de estos 60 años, es también la que tanto se recrea como se pone dramáticamente en cuestión en la actualidad.

Sus consecuencias fueron inmensas y variadas. Para comenzar, dio lugar a una relación entrañable entre sindicalismo y gobierno de turno, ya que en adelante la existencia misma de las organizaciones quedaría estructuralmente atada a los elencos de cada momento. Al mismo tiempo, impuso costos altos a la competencia democrática dentro de las entidades, pues la combinación de monopolio de representación y de atribuciones con la ausencia de representación para las minorías, implicó que perder (una elección sindical) significaría perderlo todo y, a la inversa, ganar significaría ganarlo todo. De ese modo, los grupos que no tuvieran altas probabilidades de triunfar se verían impelidos bien a pactar –a fin de participar de las conducciones de algún modo- o bien a promover la separación de categorías de trabajadores en el interior de los cuales tuvieran mayores expectativas de éxito. Obsérvese que ambas estrategias podrían ser consideradas como polarmente contrarias entre sí, pues mientras una marcha en dirección de la concentración de las organizaciones, la otra lo hace en la de la dispersión. No obstante, paradójicamente ambas estrategias forman parte de un ideario (y de una manera de contar la historia) que a partir de entonces presenta la unidad de organización en el

movimiento sindical como “el estado natural de las cosas” (Horowitz, 2001, 257). Una unidad más ficticia que real, por cierto, que políticamente se enlazó con la identidad peronista, y que en lo institucional se expresó en la legendaria *central única*. Conviene tener en cuenta este muy peculiar nacimiento del “mandato de la unidad”, tanto porque tuvo y tiene consecuencias de todos los signos, como porque ha llegado a naturalizarse de tal modo, que aún hoy pocas cosas son tan difíciles de discutir como su vigencia.

Sin embargo, esto no es todo: esta década es la de un “doble origen”. Y es que las obras sociales, que tuvieron un primer impulso en este período, fueron alcanzadas por aquel “ganar (o perder) todo” que el Decreto N° 23852 impuso a través del monopolio de representación y de las atribuciones asociadas al mismo. También en este caso el instrumento fue un decreto, el N° 30655/44, que en realidad había precedido al Decreto 23852, y había creado la Comisión de Servicio Social, cuya misión sería “...promover la implantación de servicios sociales en todos los establecimientos donde existiera personal contratado”. Aunque muy genéricamente descriptos, con esa expresión se aludía a “servicios médicos” y de “higiene para-laboral”, que en todos los casos se declaraban obligatorios para las empresas. Sin embargo, el mismo decreto abrió la alternativa de que se celebraran acuerdos entre estas últimas y organizaciones mutualistas o cooperativas del personal, mediante los cuales la ejecución no proviniera directamente de las empresas; en su lugar, y aunque el financiamiento corriera por cuenta de las patronales, mutuales y cooperativas podrían prestar los servicios.

Así se concretó algo parecido a un parto en dos actos: por una parte la salud de los trabajadores fue definida como cuestión de estado, atribuyéndosele con contenidos de derechos, por lo que ya no sería dependiente de la buena voluntad o disposición de los empleadores, ni asunto de caridad pública. Y en ese mismo movimiento fue reenviada por el propio estado a la órbita de las organizaciones de trabajadores, a las que en consecuencia invistió con un manto de “ser estado” que iba a marcarlas para siempre. Es así como su participación en esta actividad pasó a ser algo similar a la encarnación misma de la institucionalidad social que estaba creándose, así como suficiente evidencia del cumplimiento de la legislación vigente. Por esta vía, también, proceso y resultado fueron otra faceta de un modelo que fue –y es- mucho más que un “modelo sindical”: fue y sigue siendo un modelo de acción política, de construcción institucional en lo que respecta a los derechos sociales y un modo de “ser Estado”.

Ese nacimiento en “dos actos” significó también la institucionalización estatal de un modelo de salud concebido sobre la segmentación sociopolítica e institucional: *atención sanatorial privada para personas pudientes que pudieran pagar suficientemente la asistencia médica; servicios médicosociales en las fábricas, obligatorios para la industria, destinados a los trabajadores que pertenecían a ellas; y la atención del Estado para los “enfermos no pudientes”,* era una distinción pronunciada por Ramón Carrillo aún cuando ya se encontraba en ejercicio de la función de Ministro de Salud (tal el caso del Primer

Plan, correspondiente al período 1949-1952). Eso ocurría a pesar de que alternativamente sostenía las virtudes de una *seguridad social amplia para toda la población*.

Que Carrillo haya propuesto esta distinción mientras era protagonista directo del más extendido desarrollo del sistema público, que además asumió un carácter claramente ciudadanizador –y no residualista- es a la vez paradójica y desafío para el observador del pasado y el del presente, y ambos habrán de construir *interpretaciones*. Para el primero (el historiador) quedarán las clásicas preguntas mediante las cuales elucidar el peso del enfrentamiento entre Carrillo y Eva Perón; es decir, entre las tendencias “universalistas” y las “particularistas”, alentadas por el sindicalismo, y que en general la literatura alinea tras Evita. El otro (el estudioso del presente) debe en cambio asumir el debate sobre la cuestión, que tiene más largo alcance, referida a los contenidos, los límites y los enredos entre diferenciación e igualdad en la sociedad argentina. ¿Puede decirse que la sociedad argentina aprecia la igualdad; y que se trata de una sociedad que aspira a una cierta igualación de servicios, accesos y condición? ¿O es una sociedad más bien particularista y meritocrática, que por la vía de una vigorosa movilidad social creó una imagen de igualitarismo que no necesariamente está en la base de sus prácticas sociopolíticas e institucionales (y que incluso llega a rechazar *resultados* igualadores)? ¿Cómo interactúan el sistema de obras sociales y este modelo sindical con distintos horizontes e instituciones? Por ejemplo: ¿cómo se implican las obras sociales y este modelo sindical con una matriz que echa mano a una retórica de defensa de derechos colectivos, que a la vez diferencia hacia afuera del grupo?

Simultáneamente, al observar la cuestión en clave del “modelo de salud”, podemos aventurar la caracterización de un ideario algo próximo a un *subsidiarismo de base*. Usamos esta expresión para referirnos al hecho de que, aún en el marco de un cierto acuerdo respecto del “derecho a la salud” y de la consecuente responsabilidad estatal, en la Argentina funciona –y a nuestro juicio este momento fundacional es un ejemplo- una proclividad socio-cultural y política a aceptar (o aún, a sostener) que *los particulares tienen el deber de la “autosuficiencia” y de algún tipo de (auto)protección*, que debe ser “complementada” por el Estado para los sectores que no estuvieran en condiciones de proveerse una protección equivalente y adecuada.

Ni virtud ni defecto, ni tampoco curiosidad argentina. Bien puede decirse que el éxito de los seguros sociales de formatos bismarckianos provino de que abrieron un camino para escapar del estigma de la asistencia que en sus más variadas versiones habían impreso las Leyes de Pobres. Eventualmente, examinar las virtudes y las limitaciones colectivas de esa fuga es nuestra responsabilidad, pero lo cierto es que esa solidaridad fuertemente meritocrática es su marca de origen.

Podemos avanzar algo más si seguimos razonando en clave de “modelo”, aunque no concebido como ideas que “están dentro de la cabeza de las personas” sino como

significados que emergen de, y circulan por y a través de las prácticas sociales y políticas. Siguiendo ese camino, podemos plantear una duda razonable acerca de si predomina en nuestro país la ideología universalista que con tanta frecuencia –y alguna ligereza- se invoca. Por nuestra parte, más bien creemos que la experiencia peronista articuló una fabulosa expansión de la cobertura, de calidad más que apreciable para los estándares de entonces, con una retórica que secretó *derecho a la salud* en cada uno de sus rincones; y que de hecho esta combinación arrojó como resultado una sociedad más igualitaria (o menos desigual). Eso hizo que esos derechos, aún cuando en sí mismos se sostuvieron discursivamente en la diferenciación (recordemos las expresiones de Carrillo que mencionamos anteriormente, o el discurso de Perón al inaugurar el Policlínico Ferroviario<sup>1</sup>) se fusionaron/confundieron con una concepción *ideológicamente universalista*, imprimiendo al sistema de salud en su conjunto una importante capacidad de protección. No obstante, en este momento es necesario distinguir: *cobertura empíricamente amplia* (incluso, plena) no debe confundirse con *universalismo*. Se trata de órdenes diferentes.

## 1.2. La década del '60: el particularismo del particularismo.

La relación sindicatos-obras sociales terminó de configurarse en 1970. Y lo hizo sobre la base descripta, más bien confirmando que alimentando dudas sobre el carácter particularista de estas entidades de atención de la salud para trabajadores asalariados formales. En efecto, fue en ese año que entró en vigencia la ley 18610, primera directa y exclusivamente referida a las obras sociales, mediante la cual el gobierno de la autodenominada Revolución Argentina de hecho *creó el seguro social de salud como tal y lo institucionalizó de manera integral*.

Por esa creación e institucionalización integral, esa ley constituyó un verdadero punto de inflexión, imposible de ignorar en la recorrida por la historia y en todo análisis que aluda tanto al “modelo sindical” como al sistema de salud presentes y futuros. Un enunciado sintético de los aspectos principales que hacen a esa relación es el siguiente:

1. Invocando una “larga tradición en el país”, el mensaje de elevación al Poder Ejecutivo declaró el explícito *respeto por la estructura pre-existente*, a la que no se había pretendido alterar. En ese marco, caracterizó la labor de las obras sociales como

---

<sup>1</sup> En 1954, al presidir la inauguración del Policlínico Ferroviario en Puerto Nuevo, dijo Perón: “...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” (citado por Belmartino, Bloch, Carnino y Persello, 1991: 117). Esa manera de referirse al sistema de salud liderado por Carrillo interpela desde la base los atributos de ciudadanización que antes consignamos.

*complementaria de la desarrollada por el Estado, a la vez que atribuyó a éste el deber de regular a las entidades.*

2. Se declaró obligatoria la cobertura para la población trabajadora en relación de dependencia, cualquiera fuera su categoría, unificándose los aportes y contribuciones sobre nómina salarial (o "remuneraciones sujetas a aportes"). Se declaró a los empleadores como agentes de retención, con depósito mensual automático *de aportes y contribuciones a la orden de las propias obras sociales.*
3. Dio prioridad a prestaciones médico-asistenciales mínimas, priorización expresada en que los recursos deberían estar destinados principalmente a dichas prestaciones.
4. Se creó una autoridad con funciones de promoción, coordinación, integración y control (el INOS), de la que participarían representantes gremiales, patronales y estatales; así como un fondo especial, a redistribuir entre entidades, destinado a mejorar la capacidad instalada y financiera en general.
5. Se estableció la autorización para construir infraestructura propia.
6. Taxativamente se consagró como conductora de cada obra social a *la asociación profesional con personería gremial que fuera signataria del convenio colectivo de la actividad respectiva.*

El primer rasgo de la estructura resultante fue la obligatoriedad del sistema: obligatoria fue la afiliación de los trabajadores asalariados, con las consecuencias en términos de masividad que ello acarreó; y obligatorios fueron los aportes y contribuciones, con el consecuente crecimiento de la recaudación que le estuvo asociado. A ello se sumó la incorporación plena del sindicalismo, por derecho propio, a la administración y gestión directa de los fondos. Este último aspecto es crucial y requiere de mayor precisión, pues no se trató de cualquier incorporación o participación: la administración y gestión se depositaría en *el sindicato con personería gremial en cada sector de actividad*, lo que llevaba consigo dos consecuencias: a) en sí mismo construía un seguro social de salud dirigido a grupos ocupacionales específicos, anclado en las condiciones de cada actividad y fuertemente dependiente de las características de cada una de ellas (las características socioeconómicas de la actividad, incluidas las relaciones laborales y las políticas empresariales sectoriales; y las político-institucionales de las organizaciones gremiales). Como veremos posteriormente, las prácticas efectivamente desarrolladas acentuaron aún más esa segmentación; y b) ese esquema significó una "doble obligatoriedad", pues la obligación de afiliación y aporte se materializaban en una afiliación obligatoria a una única entidad posible (aquella que gozaba del reconocimiento mencionado al inicio de este punto), con lo cual se creó la figura del *afiliado cautivo*, sin posibilidad de elegir voluntariamente la entidad prestadora.

Hay otro elemento para la observación, y es que *en este esquema nada tenía que hacer la mentada central única*: aunque emblema del “modelo sindical” de monopolio de representación y atribuciones, *la CGT carecía de toda competencia en la organización y funcionamiento del seguro de salud, pues el formato que finalmente adoptó este último superó con creces las restricciones a la construcción de categorías más amplias*. Así, el proceso de negociaciones, disputas y acuerdos que condujeron a la sanción de esta ley radicalizó todas las tendencias arrastradas hasta allí:

- *En términos sociopolíticos*, el proceso de la ley 18610 institucionalizó irreversiblemente la participación sindical como agente de la seguridad social, y también marco la máxima capacidad de incidencia y presión del sindicalismo. Ello pudo ocurrir porque la dirigencia vanguardista –hegemónica por entonces- siguió siendo exitosa tanto en movilizar a las clases trabajadoras como parte de la estrategia de aumento de la presión social, como en desactivar la protesta. Se ofrecía así como “buen socio” frente a alternativas clasistas, siempre más riesgosas para los sectores empresarios. No era caprichoso el título de “El sindicalismo del 3 %” con que la ya por entonces clandestina C.G.T. de los Argentinos editorializó en 1970, sosteniendo que el sindicalismo burocrático había tejido la alianza con el gobierno militar a la sombra del establecimiento de aportes y contribuciones obligatorios, y de la consagración del derecho sindical a su administración<sup>2</sup>.
- *Efectivizó y consolidó el ejercicio de los derechos (el derecho a la atención de la salud de los trabajadores asalariados)*, al institucionalizar un seguro que fue ciertamente duradero, al punto que recién en la década de 1990 se quebró seriamente; un seguro que contaba con mecanismos adecuadamente garantizados de estabilidad y con más que razonable autonomía financiera, prestacional y socio-política para las organizaciones gremiales; basta recordar la obligatoriedad de aportes y contribuciones y de depósitos mensuales y automáticos, en un mercado de trabajo relativamente dinámico.
- Finalmente, también *radicalizó el particularismo*, lo que ocurrió en dos planos: a) en el plano sindical se cerró el círculo del “ganar todo” para una única organización cuando se estableció que la que tuviera la personería sería depositaria de los fondos, la administración y las prestaciones. Eso hizo que el seguro funcionara íntegramente en el interior de cada sindicato, con una CGT cuya máxima atribución era la designación de representantes en órganos

---

<sup>2</sup> Paradójicamente, se trata del mismo número en el que el artículo editorial principal anuncia la liberación de varios dirigentes que habían sido detenidos en el marco de las medidas de acción directa llevadas adelante: “Jorge Di Pascuale, Benito Romano, José Pedraza, reforzarán junto con Raimundo Ongaro, Agustín Tosco, Canelles, Alberti Toffino, las filas de quienes no han dejado de combatir estos últimos meses, en las circunstancias más adversas” (N° 54, p. 1).

estatales que tenían más que limitada capacidad de control; b) en el plano del sistema de salud, culminó también la construcción de una institucionalidad, estatalmente creada, y específicamente destinada a los trabajadores asalariados, como parte de los *derechos del trabajo*. Ello implicó unas reglas de acceso, una concepción política, arenas y condiciones de disputa también diferentes (por diferenciadas) de las correspondientes al acceso, concepción y funcionamiento del sector público.

En ese marco, la "autorización para la construcción de infraestructura propia" (ver supra, punto 5) representó la señal de la continuidad histórica, aquella según la cual era deseable "...que los trabajadores [tuvieran] sus propios hospitales". Tal vez con esa idea como trasfondo, fueron dos los caminos asumidos para las prestaciones por parte de las obras sociales sindicales: la contratación con el sector privado y la construcción de infraestructura propia. En resumen, *en ninguno de ellos estaba el sector público*: De esa manera, es difícil entender como "complementariedad [con el sector público] un modo de relación intersectorial que se redujo a definir los segmentos de población que cada uno atendería, y a captar el financiamiento respectivo, que había sido *creado por vía estatal*. Por eso, cuando la Dictadura Militar 1976-1983 dictó la ley 22.269, mediante la cual se prohibió a las obras sociales la construcción de infraestructura propia, el resultado fue la radicalización del proceso de contratación con el sector privado, al cual la Seguridad Social, objetivamente, financió. Un proceso que, como se ha visto, ya había empezado a ser recorrido mucho antes.

Ahora bien, a nuestro juicio, este proceso debe ser entendido en el marco de aquella vocación social (colectiva) por la diferenciación, que atravesó ciclos de acentuación o aligeramiento según circunstancias históricas que han de reconstruirse en cada caso. Dicho de otro modo: el creciente ejercicio de separación realizado por las conducciones gremiales no se dirigía a una sociedad que clamaba por instituciones igualitarias o "para todos". Por lo tanto, no se trata de un "vicio" propiamente sindical; ni siquiera propiamente militar –por hablar de sectores o gobiernos- o conservadora, o peronista o liberal, si se prefiere la rotulación/interpretación político-ideológica. Más aún, en algún sentido algo similar puede decirse de lo que antes denominamos "subsidiarismo de base" (la preferencia por la autosuficiencia, tal vez marca primera de la distinción), que también se hizo más denso o fue puesto en cuestión en diferentes períodos y contextos.

Por cierto, lo que acabamos de decir no exculpa a los sectores gremiales de las consecuencias de sus acciones. Y no lo hace, principalmente, porque no es objetivo del trabajo producir "un dictamen". Apenas pretendemos restituir al análisis algo de la complejidad y contradicción de la que está hecho el proceso.

Dicho esto, podemos afirmar que, en un sistema que funcionaba sobre esas bases y que construía su legitimidad y condiciones de reproducción sobre aquellas expectativas y

tensiones sociales y culturales, el particularismo dirigencial socavó una concepción amplia de solidaridad, llegando incluso a contradecir algunos supuestos de partida; el de contribuir a un proceso de igualación puede considerarse como ejemplo. Muy tempranamente, por caso, las prácticas sindicales se orientaron en la línea del desprendimiento de los grupos con salarios más altos, que pasaron a formar "su" obra social, lo que empeoró o limitó, al menos, el potencial distributivo de la lógica organizacional original. Es cierto que esas prácticas estaban contenidas en el modelo sindical y en las reglas del sistema de salud, pero también lo es que estaban contenidas como virtualidad y no como certeza (o determinación) y que los dirigentes gremiales fueron agentes plenamente competentes en su desarrollo.

La trayectoria no fue en absoluto lineal. Sin embargo, es posible ver que, en virtud del alejamiento del sector público –originalmente, el menos selectivo de los sectores del sistema de salud- el "derecho a la salud" fue desdibujándose y en su lugar se erigió el "derecho de los trabajadores". Y a continuación, en el proceso de diferenciación que antes describimos, ese "derecho de [todos] los trabajadores" también fue desplazado por el reconocimiento de los derechos de grupos específicos, con lo cual se produjo un proceso de cierta *de-socialización*. Así, fue tratándose entonces del "derecho de los trabajadores ferroviarios a su policlínico", del "derecho de los bancarios a la salud", o "del derecho de los trabajadores que tienen equis ingresos", todos ellos desvinculados entre sí y que compartirían cada vez menos condiciones que ataran la suerte de unos a la de los otros. En ese marco, también, hasta el recurso a la socialización y la demanda de acción estatal bordearon la apropiación particularista, con importantes limitaciones para reconstruirse a sí mismos como proyecto política y socialmente más inclusivo.

En un plano más "propiamente sindical" (si es que ello existe), no deja de llamar la atención el derrotero que siguió "la unidad sindical", ya que sólo se articularon prácticas cuando "sumaban" beneficios particularizados. Perturba observar que, en ciclos históricos de crecimiento de la desigualdad, la acción sindical en este campo tendiera sistemáticamente a la diferenciación ilimitada, y que las acciones de relativa igualación de las condiciones de trabajo y de vida de las clases trabajadoras en tanto tales, provinieran del Estado, y no de los sectores gremiales. *Esto no significa que la acción estatal haya tendido a la reconstrucción de la unidad "por abajo"* (ni a la igualación de las condiciones de trabajo y de vida) sino que, cuando se registraron acciones más o menos igualadoras, ellas provinieron del Estado. Cabe recordar la suerte sufrida por el proyecto del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNISS) contenido en el "Plan Trienal", mediante el cual el sistema de obras sociales se fusionaba con un sistema único, con dirección estatal, y al que la dirigencia cegetista dejó caer por deliberada inacción. La muerte de Perón y la Dictadura Militar permitieron que la resistencia sindical quedara olvidada, pero en circunstancias históricas menos trágicas otra sería la evocación.

### 1.3. Nuevas reglas, viejas prácticas

Sobre el patrón de instituciones, reglas y prácticas descrito en los acápite anteriores se inscribió (y sigue haciéndolo) la reforma del sistema de obras sociales iniciada en la década de 1990. No es preciso decir que, al igual que medio siglo antes con el golpe de estado de 1943, también en esta ocasión el escenario socio político e institucional se redefinió enteramente. Para el sindicalismo, por su parte, esa redefinición significó la transformación de algunas de las condiciones estructurales de su desarrollo hasta entonces; entre ellas, la relación con el sistema de obras sociales. Ese es el espacio al que específicamente prestaremos atención en lo que sigue.

La más importante transformación de la que fuera objeto el sistema de obras sociales desde su creación tuvo comienzo institucional y público en enero de 1993, cuando el Poder Ejecutivo Nacional dio a conocer el así llamado "Plan Social", en el cual incluyó el decreto 9/93, denominado de "Libre Elección de la Obra Social". Con esa inclusión quedaban atrás otros proyectos de reforma que en los dos años anteriores habían enfrentado entre sí y con el gobierno a grupos sindicales, empresarios del sector y "equipos técnicos". No tenemos oportunidad de detenernos en el análisis específico de los mismos, pero vale la pena señalar que su circulación había provocado tanto la reunificación de la CGT (dividida desde setiembre de 1989 en virtud del eje apoyo/oposición al gobierno menemista) como la convocatoria al primer paro general (algo que no habían logrado ni la reforma laboral, ni el decreto de aumentos salariales exclusivamente por productividad).

Tres fueron las importantes modificaciones en la relación sindicalismo-obras sociales que trajo la libre afiliación y que cambiaban aspectos estructurales de la misma:

1. La apertura de la competencia entre entidades sindicales, lo que significaba la eliminación de la obligatoriedad de afiliación al "sindicato de rama".
2. La autorización para la oferta de distintos regímenes/planes de atención médica, segmentados por montos de aportes y entre los cuales los afiliados podían optar, incluso pagando costos diferenciales. Esto funcionaba bajo la condición de cumplir con el Plan Médico Obligatorio.
3. Aportes y contribuciones fueron declarados de carácter "personal y solidario".

Este último punto es, a nuestro juicio, el verdadero corazón de la reforma: en efecto, a partir de esa definición –*que no está contenida en el Decreto 9/93, sino en uno de sus reglamentarios*– el aporte fue completamente individualizado, salvo una parte destinada al Fondo de Redistribución, que es mayor cuanto mayor es el salario. Desde entonces, ese aporte individualizado recibe el nombre de "cápita portable", y el beneficiario es

“dueño” de él, pudiendo trasladarlo a otra entidad. Esto cambió enteramente el esquema de distribución del sistema, pues en realidad los beneficiarios del mismo han pasado a tener una capacidad individual de “compra” de servicios de salud que en su forma más extrema, reproduce directamente la estructura de ingresos personales (es decir, las diferencias salariales). La cuestión es importante: el sistema de obras sociales siempre reprodujo la estructura de ingresos, pero lo hacía a nivel de ciertos agregados (rama, sub-grupos ocupacionales, etc.). La titularidad personal del aporte, en cambio, es propia de los seguros privados, no de los seguros sociales, en tanto en estos últimos la cobertura contra riesgos, en extensión y calidad, históricamente ha estado asociada a una condición socio-funcional, y por lo tanto es independiente de la capacidad individual de pago. Ello modificó las bases materiales de la solidaridad, que históricamente justificó la denominación de “social” para este tipo de seguro.

Casi inmediatamente a la plena puesta en marcha del nuevo sistema –luego de varias postergaciones, concretada en 1997-, pudo percibirse que las empresas de medicina prepaga virtualmente abandonaron sus reclamos históricos por ingresar como entidades con pleno derecho de competencia. El motivo es que desde entonces vienen celebrando convenios con las obras sociales sindicales, de empresas y de personal de dirección; convenios de distintos tipos y grados de formalización –y en algunos casos, de dudosa legalidad- por los cuales están participando del sistema. Esos convenios mayoritariamente han convertido a las obras sociales en intermediadoras entre los beneficiarios y las empresas, que son las prestadoras de los servicios, ahora tercerizados. Pese a que esta modalidad implica para las empresas mayores costos de transacción –por la retención que las obras sociales realizan, y que es muy difícil de calcular precisamente por el carácter sólo semi-formal de la relación-, ellos parecen estar ampliamente compensados por el hecho de que la responsabilidad y el riesgo siguen siendo asumidos por las obras sociales. El carácter opaco de esta relación debilita aún más la capacidad de control estatal.

De este modo, las empresas de medicina prepaga –en particular, las seis más grandes- han ganado un número importantísimo de beneficiarios, muy por encima de aquél con el que contaban antes de la “reforma”; y se han internado en una modalidad de competencia entre sí que está política e institucionalmente mediada por los acuerdos con los sindicatos. A ello hay que agregar una acción de *doble descreme de facto*, ya que se produce lo siguiente:

- Descreme en el nivel del sistema, pues las campañas de captación de beneficiarios que llevan adelante las empresas asociadas a las obras sociales, están especialmente orientadas a los beneficiarios con mayor capacidad de pago vía aporte. Tratándose de los grupos más rentables, su “pase” de obra social es estimulado, facilitándoseles los trámites y ofreciéndoles “mejores planes” (v.g., más costosos). Ello tiene su esperada contraparte del lado de los beneficiarios, entre los cuales se verifica una movilidad más intensa cuanto

más por encima del aporte medio del sistema se encuentren. En conjunto, ello da por resultado una estructura de entidades con aportes promedio muy disímiles: una parte de ellas sólo funciona por las compensaciones a cargo del Fondo de Redistribución, mientras otras lo hacen con aportes entre un 50 % y un 130 % por encima del promedio (Giordano y Colina, 2000: 42). La primera situación es particularmente gravosa para las entidades que contaban –y siguen contando– con infraestructura propia, pues los costos de operación son, lógicamente, muy superiores a los de la sola gestión de “cápitales”.

- Descreme en el interior de las entidades, ocurrida por la oferta de algunas obras sociales a grupos seleccionados de afiliados, con el propósito de retenerlos en las entidades. Así, de hecho queda establecido un esquema de atención segmentado por niveles de ingresos, en el que trabajadores activos o pasivos de una misma actividad son derivados a efectores y reciben servicios cualitativa y cuantitativamente diferentes. Con ello se rompe con la tradición de prestaciones igualitarias

Viejas prácticas ante nuevas reglas institucionales, y un mismo resultado: desigualdad en las condiciones. El camino seguido hasta aquí muestra que el sindicalismo burocrático no ha sido un actor sociopolítico capaz, ni disponible para poner en cuestión los fundamentos del proyecto neoliberal en el período de su más firme hegemonía: no enfrentó su cuestionamiento a la tradición de derechos sociales (aún con raíces diferentes, como la del derecho del trabajo, de ciudadanía, de pertenencia a la Nación), ni el paradigma de la competencia/eficiencia. No estaba inscripto en su historia que pudiera hacerlo: carecía de tradición en esa dirección, y por ese motivo sus prácticas predominantemente acompañaron la transformación, en lugar de contradecirla. Es así como hasta la actualidad no ha cuestionado seriamente el carácter personal del aporte, mientras aquellos contratos con la medicina pre-paga han sido un secreto a voces, que apenas desde marzo del año en curso han movilizado planteamientos. Sin embargo, obsérvese que esos planteos se realizan *a nivel de las organizaciones* y no de las condiciones de acceso de las personas a la atención.

Pero no se trata sólo de posicionamientos u horizontes ideológicos o políticos: tampoco el sindicalismo democrático que en las últimas dos décadas pugna por construir la CTA logró mejores resultados, en el sentido de una relación más virtuosa entre obras sociales (*estas obras sociales, ahora abiertas a mecanismos francos de mercado*) y las organizaciones gremiales. No lo logró como central, habiendo intentado al inicio de los años 90 conformar una obra social que conservara, política y culturalmente, principios de democratización, solidaridad y eficiencia social, cuestionadores de los rasgos más duros de la reforma de la libre afiliación; y las organizaciones identificadas con la CTA han tropezado y siguen tropezando con enormes dificultades allí, donde se desarrollan intentos de renovación institucional. Y es que, más allá de debilidades y fortalezas

específicas, esas experiencias muestran los desafíos que implica organizar y gestionar *exitosamente* una entidad que contraría la pauta organizativa en marcha; “exitosamente” quiere decir convocar (o retener) a los afiliados, y especialmente a los de mayores ingresos, ya que sólo bajo esa condición es posible pensar en procesos de solidaridad redistributiva.

## UN CIERRE PARA [ABRIR] EL DEBATE: LA SITUACIÓN ACTUAL

2 Históricamente hemos supuesto que la gestión de las obras sociales ha sido un vector de fortalecimiento del poder sindical, pues otorgaba un medio de presión e incidencia sobre un conjunto de procesos sociales y políticos, a la vez que una fuente de financiamiento de difícil control. El proceso de transformación de la década del '90 mostró que toda afirmación genérica es simplista: por entonces se configuró una situación en la que se invirtió la relación de fuerza, de modo que para el universo sindical el dirigir las obras sociales pasó a convertirse en un vector de vigilancia y acorralamiento, en virtud de la amenaza de perder esa fuente de poder y recursos. A los pies de esa amenaza las dirigencias más burocráticas hicieron todo tipo de sacrificios, salvo el de la propia posición, lo que las convirtió en actores principales del más regresivo proceso de de-socialización de las condiciones de vida de los trabajadores que registra la historia reciente.

Toda iniciativa que pretenda revisar en un sentido progresista la relación entre sistema de salud y modelo sindical conlleva una perspectiva de construcción ardua y no coyuntural; se trata de un proyecto, ni más ni menos. En consecuencia, emprender ese camino requiere tener en cuenta tanto las características de esa relación como las singulares características de las trayectorias seguidas en cada uno de ambos “mundos”: en el largo plazo, la competencia le ha ganado a la confluencia y la división a la agregación, y más bien históricamente predominó un particularismo primario, que no fue ni es de “clase”, y tampoco de categorías ocupacionales amplias sino moldeadas a partir de grupos ocupacionales en los que se entremezclaron todas las divisiones posibles; es así como en términos estructurales se acumularon diferencias de oficio, sector, región, empresa; y en términos de procesos y prácticas, alianzas y oposiciones inestables, con fuertes contenidos de pragmatismo (planteado esto último en contraposición con una construcción de largo plazo y no como ligero juicio valorativo).

Respecto del “modelo sindical”, *democratización* es una consigna que seguramente concita acuerdos, en el sentido de que inmediatamente abre una agenda acerca de *qué significa democratizar y cómo hacerlo*. En cambio, los acuerdos no son tan claros en lo que hace al modelo de salud y a la relación con el sindicalismo: la *redistribución* es una misión asignada a los sistemas de seguridad social desde sus orígenes, pero en nuestro país debe recuperar la legitimidad perdida en el curso de las combinaciones de particularismo y mercado ocurridas en el largo período que aquí expusimos. Y en tanto

la atención de la salud está hecha de prácticas cotidianas, de juicios y valoraciones de sentido común y de expectativas políticas (colectivas) e individuales, requiere de procesos de re-legitimación de los actores e instituciones que participan del campo.

*Redistribución con democratización* es, a nuestro juicio, una tarea de construcción de largo plazo que recíprocamente refuerza ambos términos: implica recuperar el carácter público y socialmente redistributivo del sistema de obras sociales y restituir el carácter también público de las relaciones socio-laborales. Discutir (disputar) los contenidos de ambas es la inmensa tarea cotidiana.

## BIBLIOGRAFÍA

**BELMARTINO, S.; BLOCH, C.; CARNINO, M. Y PERSELLO, A. (1991):** *Fundamentos históricos de la construcción de relaciones de poder e el sector salud. Argentina, 1940-1960.* OPS/Oficina Regional de la OMS. Buenos Aires.

**DANANI, CLAUDIA (2005):** *La construcción sociopolítica de la relación asalariada. Obras Sociales y sindicatos en la Argentina, 1960-2002.* Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Mimeo.

**DEL CAMPO, HUGO (1983):** *Sindicalismo y peronismo. Los comienzos de un vínculo perdurable.* Buenos Aires. CLACSO.

**ETCHEMENDY, SEBASTIÁN (2011):** "El retorno del gigante". En: *Le Monde Diplomatique (Argentina) N° 142.* Buenos Aires.

**ETCHEMENDY, SEBASTIÁN (2004):** "Represión, exclusión e inclusión: relaciones gobierno- sindicatos y modelos de reforma laboral en economías liberalizadas". Mimeo.

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

**HOROWITZ, JOEL (2001):** "El movimiento obrero". En: Cattaruzza, A. (org): *Crisis económica, avance del Estado e incertidumbre política (1930-1943).* Colección Nueva Historia Argentina, Tomo VII. Buenos Aires. Editorial Sudamericana.

**ISUANI, ALDO (1988):** *Los orígenes conflictivos de la Seguridad Social Argentina.* Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

**MURILLO, MARÍA V. (2001):** *Labor Unions, Partisan Coalitions, and Market Reforms in Latin America.* Cambridge-New York. Cambridge University Press.

**TORRE, JUAN C. (1990):** *La Vieja Guardia Sindical y Perón.* Buenos Aires. Editorial Sudamericana.

## EL SISTEMA DE OBRAS SOCIALES Y LA COMPLEMENTARIEDAD CON EL SISTEMA PÚBLICO. ¿MODELO VIGENTE O NECESIDAD DE CAMBIO?

El documento disparador del debate, expuesto por Claudia Danani, realizó un recorrido histórico por las diferentes etapas de conformación y transformación estructural del sistema de salud, haciendo hincapié en su construcción conjunta con el sindicalismo en nuestro país. Para la discusión se plantearon como ejes principales la tendencia hacia el particularismo que signó al sistema de salud desde sus inicios y que llegó a su punto de máxima expresión a partir de la reforma de la década del noventa, el rol del Estado en el sistema de salud, y la vocación igualitarista o meritocrática de la sociedad argentina.

Los dos primeros ejes, en particular, fueron retomados por los comentaristas, que fueron María Eugenia Barbieri, Néstor Perrone, Daniel Santoro y Jorge Yabkowski. Entre todos ellos hubo consenso en afirmar la necesidad de una reforma hacia un sistema de salud con cobertura universal, más eficiente y más igualitario.

Entre los participantes hubo coincidencia en identificar el decreto 30.655 de 1944 –que establecía la obligatoriedad de la implementación de servicios sociales y atención médica gratuita en todas las empresas que contrataran trabajadores y abría la puerta para la participación de mutuales y cooperativas en su ejecución– como hito fundacional del actual sistema de obras sociales. En relación con las primeras etapas de consolidación del sistema, se resaltó la existencia de dos ideales contrapuestos. Uno de ellos es el impulsado desde los sindicatos, que resulta en una tendencia hacia la fragmentación del sistema de salud a partir de las diferencias entre obras sociales por rama de actividad, mientras que el otro buscaba la universalización de la cobertura a través del sistema público.

# P A N E L debate

Los panelistas acordaron en que el actual sistema tiende al particularismo y la fragmentación, que redundan en el carácter inequitativo del acceso a la salud. En efecto, mientras que los trabajadores asalariados registrados son cubiertos por el sistema de obras sociales, otra parte de la población no se encuentra cubierta por ellas y recurre al sistema público de salud, a la vez que un tercer grupo acude al sector privado. De esta forma, el acceso a la salud se relaciona fuertemente con el tipo de inserción laboral y con el nivel de ingresos de las personas, situación que se ve exacerbada por los cobros asociados a las prestaciones incluso a través del sub-sistema público.

Más allá de la fragmentación que implica la coexistencia de distintos subsistemas, el sub-sistema de obras sociales se encuentra a su vez fragmentado por su capacidad de financiamiento a través de los aportes de los trabajadores y por la cantidad de afiliados, generando problemas de equidad y eficiencia a su interior. Las diferentes obras sociales difieren en su capacidad de cobertura y, mientras que algunas logran garantizar una amplia cobertura a través de servicios propios, otras deben articular con el sector privado o con el sector público para la atención de sus afiliados. A su vez, todas deben recurrir a estas estrategias en el caso de las poblaciones alejadas de los centros urbanos o en casos de alta complejidad. En consecuencia, la cobertura efectiva a través del sistema de obras sociales no coincide con su cobertura formal, de manera que el sistema de salud público funcionaría como subsidiario, cubriendo a la población excluida del sistema de obras sociales o como reaseguro. A este respecto, se plantearon las dificultades e ineficiencias que presenta la interacción entre ambos subsistemas, aunque se destacaron también casos de acción conjunta exitosa.

Hubo coincidencia en afirmar, también, la contribución de la reforma de los noventa a la profundización de la fragmentación del sistema, que finalmente conduce a una mayor inequidad en el acceso a la salud. La libre afiliación implicó una "trampa" que redundó en una mayor participación de las empresas de medicina privada en el sistema, el desfinanciamiento de las obras sociales regidas por el principio solidario a partir de la desafiliación de los trabajadores con salarios más elevados, y el comportamiento oportunista de otras obras

debate

Los panelistas acordaron en que el actual sistema tiende al particularismo y la fragmentación, que redundan en el carácter inequitativo del acceso a la salud.

# P A N E L debate

sociales que ganaron aportes gracias a los acuerdos celebrados con empresas de medicina prepaga. A su vez, la competencia entre obras sociales redundó en una mayor fragmentación al interior de cada institución, al diversificarse los planes ofrecidos a trabajadores con diferentes niveles de ingresos. Se destacó, además, que si bien el aumento del empleo en los años recientes significó en cierta medida la recuperación de los aportes de los trabajadores, el problema de la libre afiliación sigue aún vigente y se refleja en la cantidad de afiliados que reciben las diferentes obras sociales.

## debate

todos los participantes acordaron en la necesidad de implementar importantes reformas al sistema de salud actual con el fin de alcanzar un sistema con cobertura universal, más eficiente y más equitativo.

En el marco del sistema mixto vigente, se resaltó el papel histórico y actual del sub-sector público en la atención de la salud de la población. En efecto, se destacó la importancia de los servicios de salud estatales en la atención de la población no cubierta por las obras sociales ya sea debido a su situación en relación al mercado de trabajo o por su ubicación geográfica, la atención de emergencias, la realización de tratamientos de alta complejidad y la cobertura en caso de enfermedades de larga duración, así como su papel preponderante en la formación de médicos. Sin embargo, el rol subsidiario que subyace a la supuesta complementariedad entre el sistema público y el sistema de obras sociales implica la falta de previsión en relación al importante papel que termina teniendo en los hechos.

Por último, todos los participantes acordaron en la necesidad de implementar importantes reformas al sistema de salud actual con el fin de alcanzar un sistema con cobertura universal, más eficiente y más equitativo. En esta tarea, todos reafirmaron el importante rol que le cabe al Estado, ya sea como prestador, como rector del sistema o como ente de control. Hubo acuerdo también en las dificultades que entraña la reforma como consecuencia de la complejidad propia del sistema, en el que intervienen múltiples actores, con fines y agendas propias. En este sentido, es al Estado a quien le cabe la responsabilidad de impulsar y liderar una reforma que no puede resultar de la iniciativa sectorial ya que requiere de investigación, creación de consensos y ejercicio de poder para lograr garantizar el derecho a la salud de todos los ciudadanos.

¿ ESTÁ PREPARADO EL SINDICALISMO ARGENTINO  
PARA UN MUNDO GLOBAL ?

**HÉCTOR PALOMINO**  
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

# 1

## ¿ESTÁ PREPARADO EL SINDICALISMO ARGENTINO PARA UN MUNDO GLOBAL?

Esta pregunta requiere problematizar el rumbo que ha seguido hasta ahora la propia globalización. Y también, más allá de la abundancia de teorías o enfoques divergentes y de la imprecisión sobre el significado del “mundo global”, la actual situación de crisis económica afrontada por los países centrales extiende el interrogante no sólo sobre el sindicalismo argentino.

## LOS IMPACTOS SOCIALES DE LA GLOBALIZACIÓN

El debate sobre los impactos sociales de la globalización ha sido colocado por la OIT en una de las últimas reuniones del G20 en marzo de este año en Francia<sup>1</sup>, al señalar el malestar social que se registra en varios países ante la posibilidad de retorno o reinstalación del “modelo de desigualdades crecientes” que prevaleció durante las tres décadas precedentes a la crisis de 2008.

Los expertos de la OIT señalaron que el aumento de las desigualdades a lo largo de ese período en varios países, particularmente los de la OCDE, se vincula sobre todo con una evolución del salario sistemáticamente por debajo de los incrementos de la productividad<sup>2</sup>. Este ha sido también uno de los factores desencadenantes de la crisis, en la medida que la implosión financiera de 2008 provino de la sobre expansión de los créditos hipotecarios<sup>3</sup>. El debate abierto sobre las vías de salida de la crisis se agudizó cuando luego de una fase inicial en la que se promovió el incremento del gasto estatal para auxiliar a los bancos comprometidos por la debacle financiera, sigue ahora, en el momento que la crisis se va atenuando, una presión para impulsar ajustes fiscales y controlar los incrementos salariales.

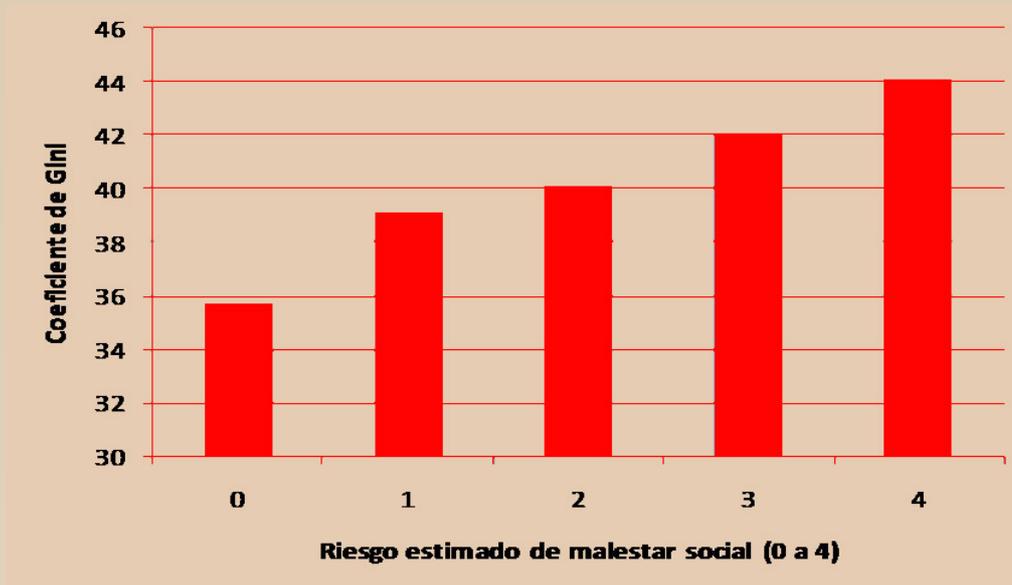
---

<sup>1</sup> Se trata de un documento elaborado por los expertos de la OIT para esa reunión, y presentado por Raymond Torres, Director del IIGG de la OIT, durante el evento realizado en abril de 2011 en Buenos Aires vinculado con el Pacto Mundial del Empleo.

<sup>2</sup> El otro factor clave fue la expansión exportadora de China, que en buena medida estuvo basada en sus bajos costos laborales por lo que su impacto en la desigualdad global fue por lo menos nulo en el mejor de los casos, ya que se presume que pudieron incrementarla.

<sup>3</sup> Los créditos compensaron la insuficiencia salarial para sostener la demanda y el consumo por un período prolongado, hasta el estallido de la burbuja financiera.

Gráfico 1 - Desigualdad y riesgo estimado de malestar social  
OIT 2010- (Raymond Torres)



Esta vía de salida amenaza con reproducir el modelo de incremento de las desigualdades previo a la crisis. Frente a esta presión, la OIT propone un cambio de modelo que favorezca el sostenimiento del empleo y de los ingresos salariales mediante, entre otras políticas, el impulso del crecimiento económico y el incremento de la remuneración al trabajo por lo menos en niveles similares al incremento de la productividad, de modo de sustentar la demanda y el consumo de la población.

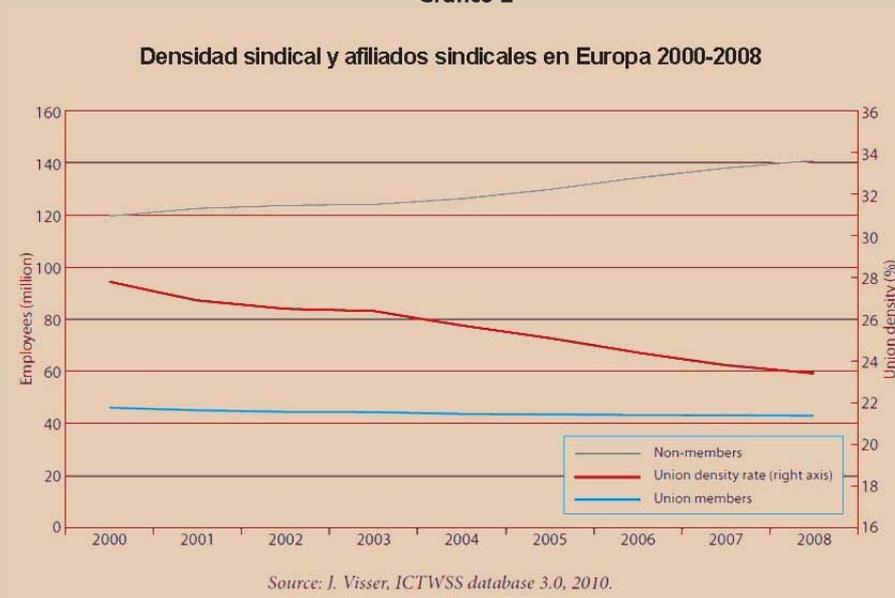
Este es el contexto en el que el interrogante planteado se dirige hacia el sindicalismo en general, y en particular al de los países centrales. Un contexto que encuentra al sindicalismo europeo -y también al norteamericano- en franco declive, tal como lo expresa el reciente informe de la comisión europea dedicado al tema a través del análisis de un conjunto de indicadores. Éstos muestran la caída de la afiliación y la descentralización de la negociación colectiva en varios países europeos.

Este debilitamiento sindical indicaría que “no está preparado” para afrontar los problemas del mundo global. Esto se confirma a través del retroceso sindical observable en algunas actividades como la automotriz, donde las amenazas empresarias de deslocalización impusieron a los trabajadores y sus representaciones la opción de aceptar la moderación de las demandas salariales y el compromiso de incremento de la productividad, en línea precisamente con aquel modelo de “incremento de las desigualdades” que condujo a la crisis actual.

Estos son, por ejemplo, los casos de los acuerdos alcanzados por la empresa Nissan con

sus trabajadores de la planta de Barcelona en diciembre de 2010, y los de la empresa Fiat con los trabajadores y algunos sindicatos de su planta de Turín a principios de 2011. En este último caso, además, se fragmentó la coalición sindical porque uno de los sindicatos votó en contra del acuerdo.

Gráfico 2



## 2 ARGENTINA: UNA EXPERIENCIA ANTICIPADA DE LA CRISIS

Las tensiones descritas revelan un contexto bastante similar al que padeció Argentina con la crisis de 2001, y del que debió salir a través de un giro radical de su política económica. Pero antes de referirnos a esta última "vía de salida" de la crisis, conviene reflexionar sobre el impacto que tuvo el modelo de la convertibilidad sobre los trabajadores y sus organizaciones. Este enfoque implica asimilar, en el pleno sentido de la palabra, los impactos sociales del modelo de "incremento de las desigualdades" vigente en Europa en la situación previa a la crisis de 2008, con el modelo de convertibilidad en Argentina, previo al colapso de 2001.

Esos impactos sociales pueden resumirse esquemáticamente en la erosión, debilitamiento y fragmentación de los actores sociales que podrían oponerse al modelo de la convertibilidad<sup>4</sup>. Como estas tendencias son conocidas nos ahorraremos su descripción

<sup>4</sup> Esto fue consecuencia directa de la desindustrialización y de las condiciones de apertura económica que redujeron la competitividad de la economía y descargaron sobre el mercado de trabajo los costos del modelo, combinado con una serie de cambios institucionales que debilitaron la acción colectiva de los trabajadores. Entre los impactos sociales pueden enumerarse el incremento de la desocupación a tasas inéditas, en un país que tradicionalmente padecía un exceso de demanda sobre la oferta de trabajo disponible (lo que explica los saldos migratorios de población positivos a lo largo de su historia), la erosión de la protección social como consecuencia del incremento sistemático del trabajo asalariado no registrado

y retendremos solamente la idea de un modelo que opera sobre sus propias posibilidades de supervivencia, por medio de la eliminación o, al menos, la atenuación de las fuerzas que podrían oponérsele<sup>5</sup>. Efectivamente los trabajadores fueron los principales afectados por la desestructuración del mercado de trabajo y los sindicatos en general padecieron la pérdida de afiliados, debido tanto al desempleo como a la sustitución de puestos protegidos por la seguridad social, que configuran su base de reclutamiento y representación, por puestos no registrados en la seguridad social.

La crisis de 2001 tuvo características inéditas ya que fue la primera vez que Argentina atravesó un período tan extenso y de desempleo tan pronunciadamente elevado. Por eso mismo resulta llamativa tanto la rapidez de la recuperación posterior del empleo como, sobre todo a partir de 2005, el cambio sustantivo en la configuración del empleo creado, en el que prevalece el trabajo registrado en la seguridad social, precisamente el tipo de empleo sobre el cual los sindicatos pueden nutrir sus filas. El giro profundo en las políticas económicas y el afianzamiento de la capacidad estatal para orientar la recuperación de la economía, abrieron un nuevo período que perdura hasta hoy.

El impacto del giro de las tendencias económicas y sociales y del afianzamiento del rol del estado en la gestión de las políticas públicas sobre la acción y la estructura de los sindicatos fue sustantivo. En el nuevo contexto los sindicatos fueron ganando progresivamente presencia política y social, al ritmo de la consolidación del mercado de trabajo y de las instituciones laborales. Sin embargo, al mismo tiempo que recuperaron afiliados, recursos materiales y capacidad de acción institucional, el nuevo contexto también generó presiones hacia el cambio en los sindicatos. Dado que estas jornadas están dedicadas al análisis del modelo sindical, quisiera contribuir brevemente en este debate revisando lo que según mi criterio constituye un conjunto de factores que inciden en el cambio sindical.

---

en la seguridad social, el escaso dinamismo de la negociación colectiva que reflejaba entre otros, la resistencia sindical a “negociar a la baja” los convenios colectivos, la caída de la afiliación sindical como reflejo de las tendencias descritas, que en algunos casos como el de los metalúrgicos fue particularmente aguda.

**5** Esta idea fue sostenida a fines de los '70 por Ricardo Lagos y Eugenio Tironi a propósito de una descripción del modelo económico chileno implementado bajo la dictadura de Pinochet, cuyo diseño conceptual provenía de un enfoque de ideas conocido por aquella época como “monetarismo global”, un antecedente directo de lo que en los '90 se dio en llamar “neoliberalismo”.

### Evolución de la tasa de empleo no registrado "armonizada" (como % sobre los asalariados)



Fuente: MTEySS en base a EPH (INDEC)

## 3. LOS FACTORES QUE PRESIONAN HACIA EL CAMBIO DEL MODELO SINDICAL

### 3.1. FACTORES DE ORDEN POLÍTICO-INSTITUCIONAL

En primer lugar pueden enumerarse una serie de factores de orden político, de los cuales quisiera enfatizar dos que se relacionan con el sistema político y los condicionamientos que se originan en nuestra democracia republicana.

En relación con el sistema político, más allá de su crisis en 2001 y las vías de recomposición –o descomposición- actuales, no cabe duda que prevalece el pluralismo organizativo y la competencia entre partidos como medio de acceso al poder, situación que se prolonga por casi tres décadas, lo que en sí mismo constituye el período más prolongado de vigencia de este sistema. Este contexto se diferencia de las épocas en las que los sindicatos integraban prácticamente en su totalidad el partido gobernante; aún cuando la mayoría manifieste hoy su apoyo al gobierno en nombre de su afinidad con las orientaciones del modelo económico y social que sustenta, algunas importantes corrientes sindicales adhieren a partidos o coaliciones opositoras. Al mismo tiempo los sindicatos tienen una presencia parlamentaria menor a la que registraban en otra época,

más allá de sus esfuerzos recientes por acrecentarla. Diríamos que la fluidez del actual sistema de partidos favorece la proliferación de corrientes sindicales diversas, y que no existe un partido único de los sindicatos que los represente en el Congreso. A esto cabe agregar la existencia de varias corrientes políticas –sobre todo de izquierda- que operan en el mundo sindical pero tienen escasa o nula representación parlamentaria.

En cuanto al carácter republicano de nuestra democracia, el afianzamiento de la división de poderes por un lado y las reglas constitucionales establecidas en la reforma de 1994 por otro, constituyen factores de cambio del modelo sindical<sup>6</sup>. Al respecto se destacan algunos fallos de la Corte Suprema en los últimos tres años que afectan algunas normas de la ley vigente de asociaciones sindicales, tendientes a ampliar la representación en los lugares de trabajo a corrientes gremiales que no integran la dirección oficial de los sindicatos. En los fundamentos de estos fallos se destacan los que aluden a la prioridad de las reglas de los tratados internacionales que comprometen al Estado argentino con respecto a la normativa de origen local. Esto puede ser interpretado como mensajes de la Corte Suprema al poder legislativo para impulsar reformas en la normativa afectada.

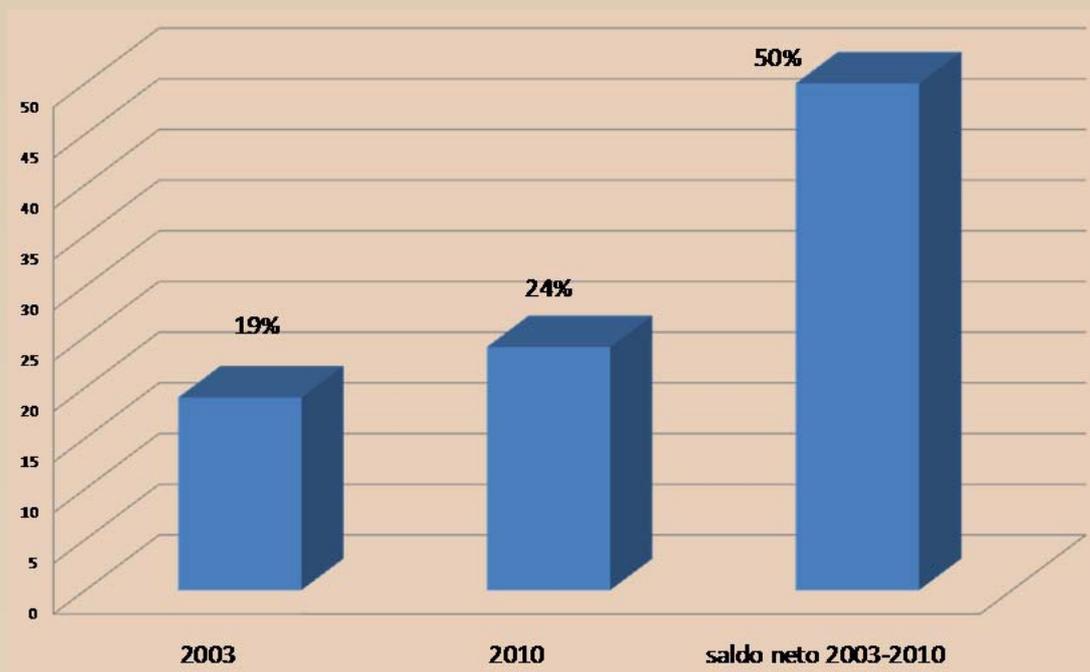
### 3.2. FACTORES DE CAMBIO ESTRUCTURAL

En segundo lugar pueden enumerarse una serie de factores económicos y sociales que inciden en el cambio estructural de los sindicatos. Entre ellos se destaca el rejuvenecimiento considerable de las bases sindicales (no necesariamente de sus dirigentes), fenómeno vinculado con la evolución del empleo en las últimas dos décadas. Aquí deben considerarse los efectos resultantes de la emergencia sucesiva de dos tendencias sucesivas diametralmente opuestas, que produjeron una transformación profunda de la base social de muchos sindicatos, particularmente en la industria manufacturera. La caída del empleo registrado en la seguridad social fue particularmente aguda en los '90, y se profundizó aún más entre 1998 y 2001; a partir de 2003 la recuperación del empleo fue muy rápida y más aún la del empleo registrado.

---

<sup>6</sup> Cabe enfatizar que en los últimos ocho años se fue consolidando la independencia de poderes a favor de la recomposición del plantel de jueces que la integra –que difiere sustancialmente de la composición vigente en los '90- y del cambio en la composición de las cámaras de diputados y senadores (a raíz de las elecciones de 2009) en las que la coalición gobernante perdió la mayoría. Esto constituye una conjunción novedosa en la historia política argentina.

Grafico 3 - evolución de la densidad sindical en argentina 2003 - 2010  
% del total de afiliados sindicales sobre el total de asalariados



FUENTE: Elaboración propia en base a BEL y EIL del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social - 2011

Desde el punto de vista del impacto sobre la composición sindical cabe aplicar la metáfora del “vaciamiento y llenado sucesivos” del molde organizativo: “vaciado” de viejos afiliados y el “llenado” posterior con nuevos miembros. Una estimación reciente del MTESS informa que en la industria manufacturera más de la mitad de los trabajadores ocupados en 2009 contaba con menos de 6 años de antigüedad; un fenómeno de similar magnitud se registraba en las actividades de servicios mientras que en el comercio esta tendencia era aún más intensa: más de las tres cuartas partes de los empleados tenía menos de 6 años de antigüedad y se observaba además en el sector el predominio neto de los que tenían no más de tres años de antigüedad<sup>7</sup>.

En el mismo sentido deberían considerarse algunas transformaciones vinculadas con el paulatino crecimiento de la participación de las mujeres en el empleo, que constituye una tendencia de largo plazo y que trasciende las coyunturas descriptas. Lo que interesa

<sup>7</sup> La menor antigüedad relativa del personal de comercio se relaciona también con la elevada tasa de rotación laboral, mayor que en otros sectores. Los datos expuestos corresponden al empleo privado. En contraste, en el sector público existe una mayor estabilidad en el empleo y una tendencia de evolución creciente en el largo plazo pero sin las abruptas oscilaciones registradas por el empleo privado en las dos últimas décadas. Desde el punto de vista sindical, el cambio en la composición de afiliados seguramente fue mucho más atenuado en el sector público.

destacar es que esa mayor participación se concentra en determinadas actividades tales como docencia, administración pública y salud, en las que prevalece el empleo estatal – en todos sus niveles-. Esto agrega un elemento de interés vinculado con la acción sindical, particularmente en los conflictos laborales que tendieron a desplazar en los últimos cinco años a los denominados “conflictos sociales” -que durante los '90 y los años de crisis había ganado protagonismo movilizándolo a sectores sociales marginados del empleo. Ese elemento es que los sectores mencionados son los que registran una mayor conflictividad laboral, medida ésta en términos de cantidad de conflictos, huelguistas y jornadas no trabajadas por paros. Una estimación reciente (que vincula la composición del empleo por género con la conflictividad laboral por sector de actividad) revela que en los últimos cinco años se movilizaron por huelgas más mujeres que hombres. Al margen del foco de interés de esta presentación, no puede dejar de señalarse que esta tendencia pondría en cuestión algunos supuestos que vinculan la feminización de la estructura de empleo con el declive de los sindicatos<sup>8</sup>.

En síntesis, este cambio demográfico (de generaciones y de género) de las bases sindicales incorporan tensiones en las organizaciones cuyos dirigentes se encuentran con dificultades para “fidelizar” a sus nuevos miembros (dificultades simétricas encuentran los responsables de la gestión del personal en las empresas). Para tener una idea de la importancia de estos procesos, habría que considerar que la magnitud de los cambios recientes en el empleo sólo podría ser comparable con la que se registró en la década que va de 1935 a 1945. No obstante, a diferencia de aquella época, hoy están disponibles una serie de instituciones laborales que posibilitan canalizar estos cambios, varias de ellas provenientes de aquellas creadas en los años del primer peronismo, precisamente para contenerlos y encauzarlos.

### 3.3. LOS CAMBIOS DE LA PROPIA ESTRUCTURA SINDICAL

En tercer lugar habría que considerar las transformaciones de la estructura sindical provenientes de su propia configuración. Aquí cabe enumerar varios factores, el principal de los cuales posiblemente sea el hecho que hoy el sindicato importa porque a través de la negociación colectiva -que se multiplicó por diez el último año- en comparación con la escasa cantidad de negociaciones en los '90, es un determinante clave del nivel salarial. Mientras que en los '90 los salarios de convenio no representaban más que el 60% de las remuneraciones efectivamente percibidas, lo cual posibilitaba a las empresas individualizar

---

<sup>8</sup> Es posible que la feminización del empleo en varios países donde también se registró el declive de la afiliación sindical haya influido en la formulación de esta hipótesis espúrea (ambas tendencias son verdaderas, lo cual no implica necesariamente que estén vinculadas causalmente). Los argumentos esbozados para fundamentarla aluden al trabajo par time de las mujeres, lo que las tornaría menos proclive a la sindicalización, y a la acentuada masculinización cultural de los sindicatos.

la relación salarial, actualmente en cambio los salarios de convenio ya representan aproximadamente en promedio el 90% de los salarios efectivamente percibidos.

Esto implica que los salarios son determinados hoy colectivamente y el sindicato ocupa un rol central en esta determinación, lo mismo que el Estado, cuyo rol coordinador posibilita el equilibrio de los incrementos salariales y por lo tanto contribuye a la mencionada convergencia salarial (entre escala de convenio y remuneración efectivamente percibida). Téngase en cuenta al respecto que la convergencia se acentúa por la elevación del "piso" de ingresos a través de la fijación periódica del salario mínimo vital y móvil, y la reducción del "techo" de ingresos que opera externamente a través del impuesto a las ganancias, cuya progresividad tiende a recortar los incrementos salariales de quienes más ganan. Dicho sea de paso, el incremento sistemático de los salarios de convenio genera tensiones en las empresas más grandes con el personal "fuera de convenio", lo que en algunos casos estimula lo que Diego Schlecter denomina la "sindicalización de los gerentes", una tendencia actual que habría sido inimaginable en los '90.

El factor recién descrito busca relevar las causas de la renovada presencia política de los sindicatos, convocados en esta semana a integrar una instancia de diálogo social en el más alto nivel, junto con las representaciones empresarias y el Poder Ejecutivo. Parece obvio que la incidencia actual de los sindicatos en la determinación de los salarios, es una razón suficiente para ser convocados a una instancia en la que se busca delinear equilibrios macroeconómicos que contribuyan a consolidar el sendero de desarrollo económico.

Pero además habría que considerar otros factores de cambio que provienen de la estructura sindical, que podemos denominar como "tensiones endógenas" que se expresan en los conflictos intra e inter sindicales, fenómenos de antigua data en el sindicalismo argentino.

Los conflictos intra sindicales son los suscitados entre base y dirección de los sindicatos y que se manifiestan sea en los lugares de trabajo, donde adquiere a veces la forma de un enfrentamiento entre las comisiones internas o cuerpos de delegados de una empresa con la dirección oficial del sindicato, sea a través de la existencia de corrientes competidoras dentro de las instancias organizativas del sindicato y que se expresan en el control de secciones territoriales, o en las asambleas de los sindicatos, sea finalmente en una combinación de ambos.

Los conflictos inter sindicales están vinculados con los clásicos conflictos de encuadramiento de un núcleo de trabajadores en el que confrontan dos ó más sindicatos entre sí. No quisiera extenderme en este punto porque supongo que ha sido intensamente debatido en las jornadas precedentes, pero quisiera señalar que este tipo de tensiones son prácticamente constitutivas del modelo sindical vigente ya que provienen del propio instituto de la personería gremial –que establece el monopolio de

la representación lo que reconduce la competencia tanto al interior de las organizaciones como externamente cuando los encuadramientos estatutarios se superponen.

A los factores descriptos cabría agregar el pluralismo sindical en algunas actividades y sectores (un fenómeno típico de la administración pública), lo que estimula la competencia entre sindicatos por la representación, y también la actual división en centrales –CGT y CTA- además de los desprendimientos y rupturas de cada central, así como la competencia interna en cada nucleamiento que expresa en ocasiones diferencias político ideológicas e incluso partidarias.

Este panorama dista considerablemente de lo que otrora tendía a caracterizarse como “unicidad” sindical, por extensión de algunos rasgos formales de la personería gremial. Sin embargo, cabe reconocer que el tratamiento mediático de los sindicatos tiende a identificarlos imaginariamente en una forma mucho más compacta, y cabría agregar también “congelada”, que contrasta con los procesos dinámicos de su funcionamiento que revelan los observadores atentos y los investigadores sociales que recientemente se han volcado a su estudio detallado<sup>9</sup>.

Finalmente, cabe destacar que los conflictos intra e inter sindicales son estimulados también por las tendencias de tercerización de las empresas, un fenómeno que parece particularmente agudizado en algunas actividades, en particular de aquellas que en los '90 habían sido afectadas por la privatización de las grandes empresas públicas. Resulta difícil precisar un cuadro de conjunto de esta tendencia que ofrece dificultades para su observación y medición, pero no cabe duda que adquiere una considerable profundización en algunas grandes empresas de servicios, particularmente las vinculadas con las tecnologías de información y comunicación.

Uno de los primeros estudios de caso, en curso actualmente, que ofrece un método novedoso para medir el fenómeno, revela que la proporción de personal en empresas tercerizadas considerada como porcentaje del personal total (“tercerizado” y “no tercerizado”) asciende a alrededor del 70%<sup>10</sup>. Obviamente este porcentaje revela una estrategia de gestión empresarial que corresponde a un sector muy particular y que difícilmente se replique en todas las actividades. Pero obviamente también, esto acrecienta los desafíos para instalar la representación sindical ante los problemas de encuadramiento, que se suman a las dificultades que presentan estrategias empresarias

---

<sup>9</sup> Cabe señalar de paso también que en las futuras jornadas de ASET en agosto de este año, la mesa que concentra los estudios sindicales lleva recopiladas cerca de 40 ponencias, índice elocuente del interés que suscitan actualmente los sindicatos entre los investigadores sociales, y que contrasta con el desinterés con el tema apenas un lustro atrás.

<sup>10</sup> Este dato proviene del estudio en curso de Ivana Di Marino en una empresa de telefonía, que será presentado en las próximas jornadas de ASET en agosto de 2011.

que en ocasiones parecen diseñadas para bloquear la representación sindical en los lugares de trabajo, una persistencia en el presente del paradigma de *management* de los recursos humanos que prevaleció en los '90.

### 3.4. FACTORES DE CAMBIO CULTURAL

En línea con lo expuesto, cabría agregar a esta extensa enumeración algunos factores de índole cultural que revelan las disímiles percepciones de los actores sobre el propio proceso de cambio de los sindicatos. Aquí vale la pena referir que en las elecciones recientes de una de las centrales sindicales, los competidores no sólo se alineaban en coaliciones opuestas políticamente sobre el rumbo que debía adoptar la central, sino que la disidencia se establecía en los propios diagnósticos sobre la realidad social y laboral. No debería suscitar extrañeza este fenómeno, ya que también es observable en las discusiones actuales entre economistas y sociólogos que manifiestan dispares supuestos y definiciones sobre el estado de la realidad.

En el caso de nuestra central sindical podríamos describir los alineamientos opuestos entre quienes pensaban que la realidad actual no difiere demasiado del contexto evocado en el origen de la central, quince años atrás, cuando se trataba de coordinar un nuevo "sujeto social" establecido en el territorio, fuera de los espacios productivos, de quienes piensan que el "sujeto social" a representar está nuevamente localizado en las fábricas. Por supuesto que como todos sabemos este enfrentamiento tuvo claros ribetes políticos, pero resulta de interés indicar esta diferencia de diagnósticos.

En el mismo sentido de los cambios de las percepciones culturales cabe señalar por último las que sostienen muchos responsables de personal de las empresas, que sólo a duras penas parecen adaptarse a los cambios descritos y manifiestan escasa preparación para lidiar con estas transformaciones. Aquí pueden mencionarse algunas tendencias ya mencionadas en otros trabajos, sobre las diferencias sucesivas en el perfil de los directivos de recursos humanos y relaciones laborales a lo largo de las últimas tres décadas. En este extenso período se pasó desde un enfoque disciplinario de las relaciones laborales en las empresas, a un enfoque de individualización de la relación laboral en el que las gerencias de recursos humanos construyeron su agenda dejando al margen a los sindicatos, y finalmente a la situación actual en el que muchos responsables de personal padecen las carencias de formación requerida para negociar una nueva agenda con los sindicatos.

El fortalecimiento actual de los sindicatos interpela a las gerencias de personal a negociar aspectos de las relaciones laborales que no eran tenidos en cuenta en el pasado, a tener en cuenta a los interlocutores sindicales en los diferentes niveles de representación – delegados en el lugar de trabajo, dirigentes seccionales o territoriales, dirigentes

nacionales-. Esto cobra particular importancia teniendo en cuenta que la mayoría de los conflictos laborales se suscitan en el lugar de trabajo, que la mayoría de los huelguistas se sitúan en el nivel de rama nacional, y que la mayoría de las jornadas no trabajadas por paro se registran en el nivel intermedio de rama local o en seccionales.

Gráfico 4 - Conflictos laborales 2006 - 2010 / DERT - SSPTYEL - MTESS



Gráfico 5 - Conflictos laborales 2010  
Segun nivel de agregación - DERT SSPTYEL-MTESS

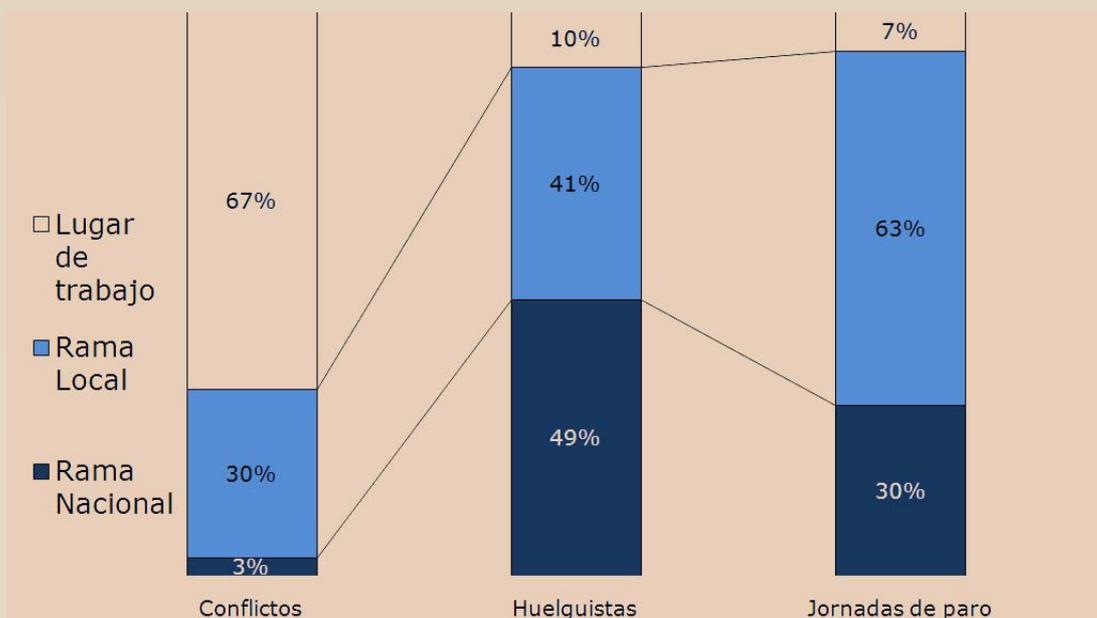
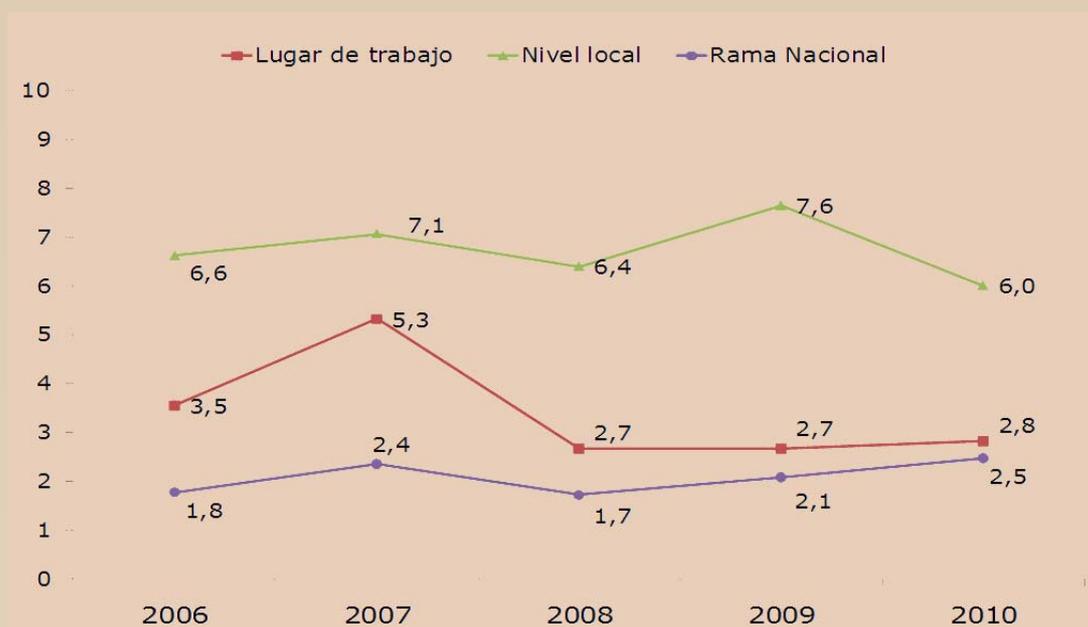


Gráfico 6 - jornadas de paro por huelguista 2006 - 2010  
en promedio Segun nivel de agregación / DERT SSPTYEL-MTESS



Presencia de delegados en empresas según tamaño – 2005-2008- EIL-MTESS

En estos conflictos de nivel “intermedio” se revela la mayor dificultad de negociación, lo que se manifiesta en la considerablemente mayor duración de los conflictos: mientras que los conflictos en el lugar de trabajo/empresa, donde cobran importancia los delegados directos del personal, se registra un promedio de 2 jornadas de paro por huelguista, al igual que en los conflictos de rama nacional donde operan los dirigentes nacionales, en cambio en el nivel intermedio correspondiente al ámbito donde operan los dirigentes de sección o territoriales, se registra un promedio superior a 5 jornadas de paro por huelguista<sup>11</sup>. Obviamente, esta situación genera desafíos también para las cámaras empresarias para asesorar, formar e informar a sus asociados, y a los funcionarios de los ministerios y secretarías de trabajo provinciales.

## CONCLUSIONES

Podemos retomar ahora los hilos de la exposición a partir de la pregunta formulada inicialmente. ¿Está preparado el sindicalismo argentino para afrontar un mundo global? La respuesta a la pregunta es positiva en la medida de la capacidad del sindicalismo argentino para colocar sus ideas y experiencias en el debate internacional. Esta no es una reflexión abstracta en la medida que ya están instalados algunos canales de participación

<sup>11</sup> Estos datos provienen del informe sobre Los conflictos laborales de 2006 a 2010 de la SSPTYEL- MTESS.

en el debate, incluso en instancias de discusión estratégica centralizada como las reuniones del G20, donde los expertos de la OIT han tomado nota de estas ideas y experiencias.

También en el plano de los debates regionales en el seno de la OIT, donde las experiencias e ideas de los sindicatos argentinos también están presentes. Basta mencionar al respecto la última reunión regional en Santiago de Chile, en diciembre de 2010, en el que la experiencia de negociación colectiva reciente en Argentina fue considerada como modelo a seguir por varios sindicalismos del continente. Quisiera extenderme sobre este último punto, a modo de cierre de esta presentación.

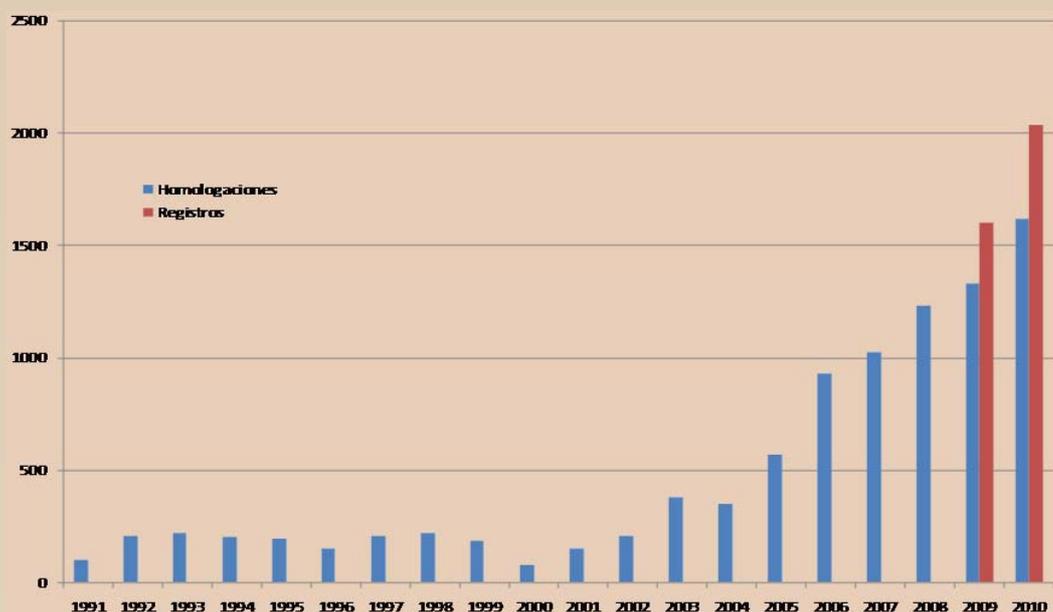
Durante mucho tiempo se aceptó como lugar común la idea que la mejora en la distribución del ingreso era solamente una meta posterior al desarrollo, idea que alimentó tanto dictaduras militares como reformas neoliberales en nuestro continente. Con el argumento que la distribución estaba reñida con la acumulación de capital, no pocas veces se impusieron modelos que no lograron ni una ni otra cosa, dilapidando recursos, y descargando los costos sobre el pueblo. Ahora sabemos con mayor claridad que es una idea errónea.

Ahora sabemos que se puede crecer distribuyendo y esto constituye una condición de la sustentabilidad democrática. Que si no se sigue este camino se generan modelos económicos que reproducen las desigualdades o que aumentan las desigualdades. Si no ¿de qué otra manera describir el camino que condujo a la actual crisis económica internacional? ¿De qué otra manera interpretar el malestar social que se registra hoy en Europa frente a las políticas de ajuste fiscal, si no como una contestación al intento de volver a reinstalar el sendero de crecimiento de las desigualdades que fue el que condujo a la crisis?

Pero también sabemos ahora que para crecer distribuyendo necesitamos generar instituciones y mecanismos sociales que impulsen la distribución progresiva del ingreso, ya que éste no se logra automáticamente. Y también sabemos que la eficacia de esas instituciones depende absolutamente de la fuerza social que las sostiene y recrea, que no basta con habilitarlas “desde arriba” –desde el poder político-, sino que hay que sostenerlas “desde abajo” –con organizaciones sociales.

Precisamente Argentina cuenta con una de esas herramientas para sostener e impulsar socialmente la redistribución progresiva de los ingresos: la negociación colectiva. Es una herramienta formidable porque se basa en los mecanismos de representación de los actores sociales, un principio democrático básico, en una instancia de diálogo social que recrea a la vez a la vez el principio deliberativo, el reconocimiento de intereses diferentes y el derecho de participar en la asignación y distribución del producto social.

Gráfico 7 - Negociación colectiva 1991-2010<sup>12</sup>  
(en cantidad de convenios por año) - DERT - SSPTYEL - MTESS



Precisamente la experiencia de los '90 y, más atrás, durante la última dictadura, el bloqueo de la negociación colectiva acompañó distribuciones regresivas del ingreso, se incrementaron las desigualdades, la miseria y el hambre para vastos contingentes de la población. La negociación colectiva no es el único mecanismo que garantiza la progresiva distribución equitativa de los ingresos. Sin duda, también contamos con otras herramientas institucionales, sobre todo para la población que no está incorporada al trabajo, o que se incorpora al trabajo pero en ocupaciones que, como diría Robert Castel, se sitúan "más acá" del empleo. Para todas estas categorías de población se busca actualmente incorporarlas a través de la ampliación de derechos y la generación de nuevos derechos.

Pero lo típico de la negociación colectiva es que al mismo tiempo que organiza las diferencias, disminuye las desigualdades al compensar a los de más abajo en las escalas salariales, y establece un diálogo social continuo y sistemático en todos los ámbitos de la producción de bienes y servicios. Es, en algún sentido, la contrapartida social del sistema político democrático, a condición claro, que estén operando y sean efectivas políticas de crecimiento económico.

<sup>12</sup> En el gráfico la información correspondiente a 2009 y 2010 incorpora un nuevo criterio de medición que incrementa la cantidad de negociaciones, por lo que se mantiene el nuevo criterio que permite comparar esos años con los del resto de la serie.

La negociación colectiva es una herramienta clave para resolver, o para empezar a resolver aquel dilema instalado por el sistema capitalista que Polany describía en términos de la contradicción entre una regla democrática que rige en una sociedad donde todos somos iguales por derecho, y una regla despótica al interior de las empresas que sostiene la dominación del capital sobre el trabajo. Precisamente la negociación colectiva posibilita que la organización libre de los trabajadores en el plano social, lleve hacia el interior de las empresas una instancia deliberativa igualitaria, compensadora de las desigualdades.

Pero para que la negociación colectiva funcione de esta manera, se requiere impulsar políticas de crecimiento económico. De lo contrario, sólo se limitará a atenuar los daños, la caída salarial y del empleo. En síntesis, si la vía de salida de la crisis actual pasa por reproducir el modelo previo de crecimiento de las desigualdades, es probable que ningún sindicalismo esté preparado ya que ese modelo tiende a erosionar su fuerza social y política, y resultará impotente para evitar la fragmentación y división. Pero si la vía de salida es una vía alternativa, similar a la seguida por Argentina luego de la crisis de 2001, diríamos que el sindicalismo argentino ya está preparado, tanto por su experiencia reciente como por las ideas que pueden derivar de esa experiencia.

## ■ ¿ EL SINDICALISMO ARGENTINO ESTÁ PREPARADO PARA UN MUNDO GLOBAL ?

La exposición realizada como propuesta de debate por Héctor Palomino encaró el tratamiento del tema en función de los impactos sociales de la globalización, señalando el caso de Argentina como una experiencia anticipada de la crisis e identificando los factores que presionan hacia el cambio del modelo sindical. Entre estos se incluyeron factores de orden político-institucional, de cambio estructural, de la propia estructura sindical y factores de cambio cultural.

En base a este disparador, los comentarios y observaciones de Pedro Wasiejko y Julio Piumato se centraron en enmarcar los modelos sindicales impulsados o existentes, en el contexto socioeconómico y político que caracterizó cada etapa histórica en el país. Los comentarios del público presente también apuntaron en este sentido.

Se hizo referencia a una primera etapa significativa -posterior al sindicalismo de corte anarquista, socialista y comunista de base migratoria-, con la irrupción del peronismo, que fue la expresión de una nueva base social y erigió una estructura sindical acorde con un marco de avance social, un proceso de inclusión, de ascenso de los trabajadores y de cambio cultural. Se reconoció el período de la dictadura militar iniciada en 1976 como una catástrofe para los trabajadores, y la recuperación democrática posterior como un contexto que permitió la recuperación de las herramientas propias de ese marco (voto, representaciones formales, etc.), aunque con condicionamientos. Se recuperaron derechos civiles y políticos, pero más exigentemente los sindicales. Esto se evidenció en la década del noventa, que constituyó un nuevo desafío en tanto puso a las estructuras sindicales frente a la globalización.

Las estrategias sindicales fueron evaluadas aquí desde dos caracterizaciones contrapuestas. Por un lado, se evaluó que el modelo inicial, unificado, identificado con el surgimiento del peronismo, respondió a un esquema basado en el pleno empleo, con un alto grado de sindicalización y una multiplicidad de

# P A N E L debate

beneficios derivados de esa condición. En este abordaje, tras el impacto de la globalización, la realidad mostró altos niveles de desempleo, importantes discriminaciones en términos de convenio colectivo y la proliferación de sistemas irregulares de inserción laboral. Esto llevó a que las anteriores estructuras sindicales ya no estuvieran a la altura de las circunstancias, debiendo replantearse -y así lo hizo una parte de la dirigencia y la base sindical- la organización que pudiera contener, dar lugar y representar a esa heterogénea clase en su conjunto, para responder adecuadamente a los desafíos de la globalización.

En el abordaje alternativo, coincidente a grandes rasgos en la caracterización del período de gestación del modelo inicial, se reivindicó un esquema de sindicalismo unido, atribuyendo la fuerza del movimiento obrero a dicha unidad. La diferencia establecida consistió en que no se consideró que ese modelo habría perdido vigencia a raíz de las características del período de irrupción de la globalización y sus efectos sobre los trabajadores, sino que se atribuyeron las limitaciones a que “fallaron los hombres” y no las organizaciones, rescatando la vigencia del modelo unificado hasta el presente.

Otro eje significativo fue el relacionado con el cambio en las incumbencias de la organización sindical. Se formuló la necesidad de establecer negociaciones más abarcativas que en la etapa anterior, que las mismas sean globales, que la política de Estado sea objeto de negociación (por ejemplo en cuanto a qué proporción del presupuesto se asigna a salud, o cualquier tema que afecte a los trabajadores). Se mencionó el Seguro de Empleo y Formación como ejemplo de ello, y como herramienta pertinente a un contexto como el descrito en relación a la globalización y sus efectos sobre los trabajadores. Desde una óptica distinta, se evaluó que ya en la primera etapa de auge del modelo unificado, se tendió a dejar atrás la concepción de discutir sólo salarios y condiciones de trabajo, sino que los sindicatos se involucraron en la construcción de viviendas, en la salud, y en la reivindicación de participar en el diseño de país.

debate

Se destacó la importancia del contexto internacional en tanto que constituye el marco en que se desenvuelven las organizaciones sindicales (por ejemplo constitución de redes para posicionarse frente a empresas transnacionales, no canalizar industrias basura en el país, etc.).

# PANEL debate

debate

En función de las argumentaciones, se evaluó, en distintos momentos, el rol del sindicalismo argentino, en particular después de la traumática experiencia de la(s) dictadura(s), donde la resistencia se afincó en las organizaciones sindicales, así como en la experiencia de la irrupción de la globalización, que obligó a una redefinición de la orgánica sindical para enfrentar sus efectos.

Se destacó la importancia del contexto internacional en tanto que constituye el marco en que se desenvuelven las organizaciones sindicales (por ejemplo constitución de redes para posicionarse frente a empresas transnacionales, no canalizar industrias basura en el país, etc.). Se rescataron, con distintos ejemplos, las posturas muy dignas del movimiento obrero argentino frente a circunstancias internacionales críticas, particularmente en la región, y la participación orgánica en ámbitos regionales e internacionales en general.

Se hizo referencia, además, a las razones que llevan a afiliarse al sindicato (laboral o beneficios), en especial en el caso de los más jóvenes, a los niveles de conciencia, a la crisis de valores y de representación, a la situación de otros países y a la necesidad de reconocimiento de estructuras sindicales emergentes y de garantizar la libertad y democracia sindical.

En función de las argumentaciones, se evaluó, en distintos momentos, el rol del sindicalismo argentino, en particular después de la traumática experiencia de la(s) dictadura(s), donde la resistencia se afincó en las organizaciones sindicales, así como en la experiencia de la irrupción de la globalización, que obligó a una redefinición de la orgánica sindical para enfrentar sus efectos. En esos términos, la perspectiva se definió como favorable en cuanto a las condiciones en que puede posicionarse hoy el sindicalismo argentino frente a dicha globalización.

Se señaló por último la relevancia del tema, expresada no sólo en la importante concurrencia asistente a la discusión del panel, sino también en que una cantidad muy significativa de investigaciones referidas a esta problemática se presentaron como ponencias al próximo Congreso Nacional de Estudios del Trabajo de ASET.



S E R I E A P O R T E S

