

RESUMEN

Durante décadas los países desarrollados predominaron dentro del universo de empresas internacionalizadas. Sin embargo, esta tendencia parece revertirse a comienzos del siglo XXI. Este trabajo intenta justamente indagar en cómo las acciones estatales (directas e indirectas) influyen sobre la forma y el resultado de la internacionalización de sus firmas en tres países de América Latina (Argentina, Brasil y Chile). El principal argumento de este estudio es que las acciones directas e indirectas del Estado han moldeado el proceso de internacionalización en estos tres países. Una intervención estatal más activa y consistente en el tiempo, acompañada de un cuerpo burocrático con

relativa impacta independientemente en la internacionalización, tal como el caso brasileño pone en evidencia. El sostenimiento de políticas públicas selectivas e instituciones pro-mercado, como ocurre en Chile, promueve la internacionalización en algunos sectores particulares de alta competencia y demanda elástica (dentro del área de servicios) o bien en recursos naturales. Por último, políticas públicas inconsistentes y discontinuas, sumado a una debilidad burocrática e institucional, no alientan la expansión al exterior de sus firmas. La Argentina es el país que más se aproxima a esta descripción y el que ha obtenido más magros resultados en términos de internacionalización de empresas.

SUMMARY

Developed countries have predominated within the universe of internationalized firms. Yet, this tendency seems to be reversing at the beginning of the XXI century. This article explores how direct and indirect state actions shape the internationalization process in three Latin American countries (Argentina, Brazil and Chile). The main hypothesis is that active and consistent intertemporal state intervention, added to a relatively independent bureaucratic body, has positive effects in firms' internationalization as the Brazilian

case confirms. In Chile selective public policies and pro-market institutions have encouraged the internationalization in a few particular sectors characterized by high competition and elastic demand (within the services area) or in natural resources. Finally, a discontinuous and inconsistent set of public policies and a weak bureaucracy do not promote the international expansion of firms. Argentina is the country closer to this last description and the one with the worst outcome in terms of firms' internationalization.



**PROGRAMA
INTERUNIVERSITARIO
de
HISTORIA POLÍTICA**

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

FINCHELSTEIN, Diego

"Estado e internacionalización de empresas: los casos de Argentina, Brasil y Chile". *DESARROLLO ECONÓMICO - REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 53, N° 209-210, abril-diciembre 2013 (pp. 113-142).

Descriptores: <Internacionalización de empresas> <Acción estatal> <Argentina> <Brasil> <Chile>.

NORMALIZACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN SINDICAL: REPENSANDO LOS '80

MÓNICA B. GORDILLO*

La salida del último gobierno militar estuvo cargada de diversas expectativas en torno de la recuperación de derechos por parte de distintos sectores de la sociedad. En lo que se refiere a los trabajadores y al movimiento sindical, la dictadura había afectado el núcleo básico de la ciudadanía laboral¹ consolidada desde mediados de la década del '40. En 1973 suspendió la Ley de Asociaciones Profesionales (LAP) y la reemplazó por la ley N° 22.105 en 1979 –rechazada por la mayoría de los gremios dado que, además de quitarles el manejo de las obras sociales, cuestionaba la organización confederal–. Asimismo, el gobierno militar había interrumpido a través de diferentes mecanismos el funcionamiento y el gobierno regular de las organizaciones sindicales, según lo establecido por sus estatutos, y suspendido las negociaciones salariales y colectivas, lo que sumado al sesgo recesivo de la política económica aplicada produjo un enorme deterioro salarial. Era de esperar entonces que, tal como prometía Raúl Alfonsín –candidato electo de la Unión Cívica Radical (UCR)–, la democracia restaurara esos derechos consagrados como base fundamental para avanzar en la consecución de otros, objetivo primordial de la democratización que se iniciaba.

Esto adquiere especial relevancia dado que Alfonsín había propuesto como prioridad impulsar la democratización sindical y para ello, a la semana de haber asumido, envió al Congreso el proyecto de ley de Reordenamiento Sindical, conocido como Proyecto Mucci, en alusión al ministro de Trabajo designado, quien había sido uno de sus principales autores. El contenido del proyecto, la rápida respuesta de la Confederación General del Trabajo (CGT), convocando para el 10 de febrero de 1984 a una

* Instituto de Humanidades (IDH). CONICET- UNC. Centro de Investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades Universidad Nacional de Córdoba. Pabellón A. Tosco 1° Piso. Ciudad Universitaria. Córdoba. 5000. Tel.: 0351-4334061 Int. 102.

¹ Esta es entendida como el conjunto de derechos y obligaciones constituidos históricamente que se derivan de la posición ocupada en el mundo del trabajo. No se la considera como una cuestión otorgada sino como una identidad activa y conflictiva, una lucha por el reconocimiento efectivo de los derechos, resultado de una permanente movilización social de actores que buscan ampliar los límites de su condición realmente existente en cada período histórico. Cfr. Luis E. Alonso, *La crisis de la ciudadanía laboral*. Barcelona, Anthropos, 2007. p. 17.

concentración frente al Congreso durante su tratamiento en Diputados, su aprobación por esta Cámara, y su posterior derrota en el parlamento al perderse la votación en la Cámara de Senadores en el mes de marzo, han sido ya tratados abundantemente por la bibliografía², existiendo acuerdo en que ese resultado marcó un hito en los planes del gobierno y en las relaciones que de allí en más se entablaron con la dirigencia sindical. Por eso nuestra intención en este trabajo no será detenernos en el análisis de esa iniciativa sino sólo destacar que puso en evidencia el conflicto existente sobre cómo entender la normalización y democratización sindical.

Una nueva ofensiva del gobierno radical tuvo lugar en 1986 cuando envía al Congreso el llamado "paquete" Caro Figueroa. Sin embargo, esas iniciativas no llegaron a tener estado parlamentario, languideciendo en la Comisión de Trabajo de la Cámara de Diputados. Finalmente, la normalización sindical –es decir, el restablecimiento de la normativa que históricamente había reglado las relaciones entre capital y trabajo– reclamada por los sindicatos desde 1983 y demorada por el gobierno hasta diciembre de 1987 y marzo de 1988³, restituyó el patrón instituido por el peronismo durante la década del '40. En efecto, a pesar de algunas modificaciones tendientes a fortalecer la participación, no se introdujeron cambios en el modelo de organización sindical ni en la modalidad que adoptaría la negociación colectiva y, lo que resulta más llamativo, ni siquiera se instaló en la sociedad un debate sobre ese modelo.

Diversas interpretaciones se ensayaron para explicar lo que fue considerado como un fracaso en la democratización sindical al no haber podido el gobierno imponer su proyecto pero, con distintos énfasis, en general se partía de la idea de que el radicalismo tenía un proyecto democratizador que no pudo poner en práctica por la presión negativa de las corporaciones sindicales que, en éste como en muchos otros aspectos, ejercieron su poder y frente al cual finalmente el radicalismo cedió en aras de la gobernabilidad, del consenso y del pluralismo. Algunos, por ejemplo, señalaron algo así como un error de diagnóstico; en este sentido resulta muy pertinente la observación de Gargarella al destacar la creencia de Alfonsín acerca de que bastaba con otorgar derechos "desde arriba" e instalar los temas en la agenda para esperar posteriormente la aquiescencia social que –basada en el veredicto de las urnas– descontentaba tendrían sus propuestas situándose por delante de una sociedad "rezagada" luego de años de conservadurismo⁴. Dentro de un planteo similar respecto al momento inicial pero señalando el derrotero posterior de la relación entre el gobierno y los sindicatos, Murillo destaca que con el proyecto Mucci, Alfonsín habría intentado hacer valer el peso de los votos frente a las corporaciones lanzando una estrategia de confrontación que, luego, debió virar a una de concertación y de otorgamiento de recursos institucionales para poder avanzar en la aplicación de sus políticas económicas. Según la autora, ese proceso explicaría la continuidad de las estrategias del

² Cfr. Ricardo Gaudio y H. Domeniconi, "Las primeras elecciones sindicales en la transición democrática" *Desarrollo Económico* V. 26 N° 103, octubre-diciembre de 1986; Ricardo Gaudio y Andrés Thompson *Sindicalismo peronista/gobierno radical. Los años de Alfonsín*. Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert, 1990; Santiago Senén González y Fabián Bosoer, *La trama gremial 1983-1989: crónica y testimonios*. Buenos Aires, Corregidor, 1993; Héctor Palomino, "Los cambios en el mundo del trabajo y los dilemas sociales" en Juan Suriano, *Dictadura y democracia (1976-2001)*. Buenos Aires, Sudamericana. Colección Nueva Historia Argentina, T. X., 2005 pp.377-389; James Mc Guire, *Peronism without Perón. Unions, parties and democracy in Argentina*. Stanford University Press, 1997, entre otros.

³ Nos referimos a las leyes N° 23.545 sobre convenciones colectivas y N° 23.551 sobre Asociaciones Sindicales.

⁴ Roberto Gargarella, "Democracia y derechos en los años de Raúl Alfonsín" en R. Gargarella, M. V. Murillo y M. Pecheny (comps.), *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires, Siglo XXI, 2010 p. 31.

sindicalismo y de la normativa laboral durante los siguientes gobiernos democráticos pero, a su vez, el fracaso de la estrategia del gobierno radical le habría restado apoyo popular, tal como se observó en las elecciones de 1987⁵.

Desde un enfoque diferente, centrado en el análisis de las elecciones sindicales que tuvieron lugar a partir de la sanción de la ley N° 23.071 en julio de 1984, Gaudio y Domeniconi⁶ mostraron que, a pesar de la normativa sancionada en contra de las aspiraciones del gobierno, se produjeron cambios significativos en muchos gremios marcando una tendencia de mayor competencia y participación en un sentido democratizador. Este trabajo pionero, así como también el de Palomino⁷, resultan importantes para pensar tanto la heterogeneidad sindical –oscurecida en el discurso oficial y en gran parte de la producción académica sobre el período– como los sentidos y alcances de la democratización que no habría aparecido como una aspiración exclusiva del gobierno. Sin embargo, haciéndose eco de ese discurso oficial, por lo general se consideró a Alfonsín como paladín del proyecto de democratización sindical al que se contraponía la propuesta de normalización sostenida por los sindicatos, interpretada como mera restauración del autoritarismo del pasado. Lo anterior ocultaba una falsa disyuntiva dado que, desde las expectativas de la mayoría de las organizaciones sindicales, un proceso genuino de democratización debía partir de restituir los derechos sindicales que habían sido derogados; así, desde esta perspectiva, más que propuestas antagónicas podían considerarse complementarias o, en todo caso, sucesivas. Por otra parte, poco se reflexionó sobre los contenidos dados a la democratización por los distintos sectores sindicales y sobre los mecanismos de interacción entre los actores y el gobierno –esenciales en todo proceso democratizador–, entre otras cuestiones que se relacionan con el papel del Estado en la consolidación democrática.

De allí que este artículo se proponga discutir las formas de entender la normalización y democratización en un sentido más amplio que el que las limita a la dinámica de funcionamiento interno de las organizaciones y, en lo que refiere a la democratización sindical, no circunscribirla sólo a las relaciones entre dirigentes-bases y a los mecanismos de representación que se establecen entre ellos –tal como parecía entenderse en la propuesta Mucci–, sino analizar la democratización como la restitución y ampliación de derechos sindicales, de la atención prestada por el gobierno a las demandas de restablecimiento de una ciudadanía laboral que había sido suspendida durante los años de dictadura. Interesa, además, contraponer los distintos contenidos dados a la democratización en un contexto mundial de crisis de los parámetros fordistas; considerar de qué hablaba el gobierno al referirse a ella y qué sentidos le otorgaban los distintos sectores sindicales, en el marco de una disputa que atravesó los cuatro

⁵ María Victoria Murillo, "¿Las corporaciones o los votos?" en *Ibidem* pp. 139-160. La autora señala que las características que adopta esa interacción y los recursos organizativos obtenidos por los sindicatos, tales como la aprobación de las leyes de convenciones colectivas y de asociaciones sindicales (Leyes 23.545 y 23.852), que incluyó el derecho a negociar con los empleadores cuotas extraordinarias aplicables a todos los trabajadores de la actividad beneficiados por la negociación colectiva, así como el recobrar el control de las obras sociales sindicales habrían permitido la acumulación de recursos institucionales que habrían sido la base de las estrategias desplegadas durante la presidencia subsiguiente de Menem. Llama la atención también en que avanzar en estas medidas no tenía muchos costos en el corto plazo, dado que sus consecuencias pasaban más inadvertidas que si se tratara de aumentos salariales que afectaban las variables macroeconómicas, sin embargo, afirmaría estructuras que luego no serían fácil de remover.

⁶ R. Gaudio y H. Domeniconi, *op. cit.*

⁷ Héctor Palomino, "El movimiento de democratización sindical" en E. Jelin (comp.), *Los nuevos movimientos sociales/2. Derechos humanos. Obreros. Barrios*. Bs. As., CEAL B. POLÍTICA N° 125, 1985 pp. 36-60

primeros años de gobierno democrático y cargó de una fuerte conflictividad a las relaciones entre el Estado y los sindicatos.

En efecto, si bien no puede negarse la presión de los gremios y las concesiones resultantes que debieron hacerse, las explicaciones que centran en ella las causas del supuesto fracaso del proceso democratizador son parciales dado que dejan fuera del análisis considerar la manera en que fueron gestionadas las propuestas por parte del gobierno así como su capacidad política para defender sus programas ante propios y ajenos, incluyendo en ello sus estrategias para la atracción de potenciales aliados y para la instalación de los temas en el debate público.

En lo que sigue, se intentará precisar el modo en que se entiende debe ser repensada la normalización y democratización sindical para considerar luego la dinámica de la contienda entablada durante los primeros años de la gestión radical; es decir cuáles fueron los contenidos presentes en los proyectos impulsados por el gobierno y la manera en la cual éste fue procesando las demandas de los otros actores inmersos en el conflicto. Se tratará de mostrar que la escasa capacidad y/o voluntad política del gobierno para delinear una política pública en torno de la democratización sindical, llevó a demorar la restitución de la ciudadanía laboral hasta el final de su gestión reforzando la conflictividad del período. A pesar de esto, la democratización sindical logró convertirse en un tema de debate recuperado por sectores que en la década siguiente conformarían una alternativa dentro del movimiento sindical, como lo fue el ligado a algunos sectores del sindicalismo renovador y, en particular, a la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE).

Democratización y normalización, capacidades estatales y capacidad política

En primer lugar, es necesario precisar cómo entendemos el concepto de democratización. Lo hacemos en los términos de Tilly para quien la democracia consiste en una ciudadanía amplia y relativamente igualitaria, que implica consulta vinculante a los ciudadanos en relación con el personal del Estado y sus políticas, así como protección de los ciudadanos con respecto a la acción arbitraria del mismo⁸. Tilly se refiere a ella como un proceso permanente, sujeto siempre a demandas y contrademandas de los actores, de allí que hable de "democratización contenciosa". Es decir, democratizar consiste en primer lugar en ampliar derechos, lo que en términos de las expectativas generadas frente a cualquier salida de un gobierno autoritario implicaba, al menos, restablecer los derechos preexistentes como punto de partida para su profundización. Es importante tener esto en cuenta porque –apenas recuperada la democracia– una precondition para avanzar en cualquier otra discusión o cambio, era, para los sindicatos, el restablecimiento de la normativa sindical suspendida por la dictadura y la derogación de la establecida por ella. Como veremos, el camino escogido por el gobierno fue diferente. Otra condición de todo proceso democratizador es el referido a la consulta, a someter las decisiones del gobierno a una amplia compulsión de opinión protegida, es decir abrir un debate público; lo que tampoco tuvo lugar cuando el gobierno de Alfonsín lanzó su primera propuesta democratizadora. Siguiendo con el desarrollo de Tilly, éste considera como condición necesaria de cualquier democratización la existencia de un Estado fuerte y de una ciudadanía que se vincule a él sobre

⁸ Cfr. Charles Tilly, "La democracia es un lago", *Sociedad*. Facultad de Ciencias Sociales UBA. Buenos Aires, 1995 p. 12

la base de lazos de confianza y no por la referencia a contactos que los miembros o sectores particulares puedan tener con los gobernantes⁹. De este modo, el respeto o restitución de derechos considerados perdidos se convierten en núcleos centrales de disputa. Como veremos, el relativo a la ciudadanía laboral será uno de ellos.

Lo anterior liga entonces la democratización con la capacidad del Estado para restaurar y/o ampliar derechos, aislándose (relativamente) de los intereses sectoriales pero sin ejercer una función neutra frente a ellos. De allí que resulte conveniente definir cómo entendemos aquí la capacidad estatal. Compartimos el planteo de Repetto y Andrenacci que la definen como la "aptitud de las instancias de gobierno para *obtener resultados* a través de políticas públicas, dadas las *restricciones contextuales* y la naturaleza política de los problemas públicos, *definidos y redefinidos de modo constante a través de la interacción de individuos, grupos y organizaciones de intereses*, ideologías y (sobre todo) dotaciones de recursos de poder diferentes". Según los autores, la capacidad estatal se pone en juego cuando las instancias de gestión estatal "reciben, generan, seleccionan, priorizan y responden a demandas que se expresan como problemas públicos, provenientes de actores constituidos en la arena política, o de grupos amplios que de modo disperso o esporádico logran expresar sus demandas"¹⁰. Reconocen como inherentes a esa capacidad: un marco institucional, un aparato administrativo y, además, capacidad política, es decir, la aptitud de problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de población tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública¹¹.

Es decir, se plantea la capacidad política como resultado de la interacción situada, presuponiendo la existencia de actores en conflicto que acercan demandas para que el Estado las procese y responda a ellas en tanto problemas públicos, con abstracción de los recursos que movilizan. La eficacia para dar respuestas a las mismas fortalece o debilita los procesos de democratización. En este sentido, avanzar en la democratización sindical significaba asumir las demandas mayoritarias, proponer formas de resolución, someterlas a debate público, asumiendo la interacción y disputa y abriendo el juego para que potenciales aliados o voces divergentes pudieran expresarse.

Ahora bien, ¿qué implicaba normalizar? En líneas generales, en las diferentes organizaciones sociales y estatales significó poner en funcionamiento los mecanismos institucionales que habían reglado la dinámica interna y las formas de selección de autoridades plasmadas en sus respectivos estatutos. Implicaba también el restablecimiento o modificación consensuada de la normativa que había regulado las relaciones sociales durante los gobiernos democráticos. De allí que, en lo que refiere al ámbito sindical, para la mayoría de los sindicatos normalizar significaba la restitución de los derechos laborales consagrados, colocando como prioridad la de la legislación que refería a la organización sindical, es decir la LAP y la de convenciones colectivas que reconocía sus atribuciones para incidir en la determinación del salario y de las condiciones laborales. Sin embargo, para el gobierno normalizar no era sinónimo de

⁹ *Ibidem* p. 16-17; también en Ch. Tilly y L. Wood, *Los movimientos sociales, 1768-2008. Desde sus orígenes a facebook*. Barcelona, Crítica, 2010, se destacan esos mecanismos, agregándose además el aumento en la cifra de actores políticos potenciales y de sus relaciones, pp. 249 y 256.

¹⁰ F. Repetto y L. Andrenacci, "Ciudadanía y política pública: dilemas de reconstrucción de la política social argentina" en Luciano Andrenacci (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Los Polvorines, UNGS-Prometeo, 2006 p. 313-314.

¹¹ *Ibidem* p. 319.

restauración de las leyes de juego anteriores sino, según el primer proyecto esgrimido, cambiar esas reglas manteniendo a la vez las de la dictadura, con lo que pretendía limitar la normalización sólo a la elección de nuevas autoridades en los gremios elegidos según nuevos mecanismos. De este modo, la demora en "normalizar" –tal como la entendían los sindicatos– sería el núcleo duro de la disputa que atravesó los primeros cuatro años del gobierno alfonsinista intensificando la conflictividad social.

Pasaremos a considerar en lo que sigue los proyectos del gobierno, cómo éste procesó los reclamos sindicales en relación con la ciudadanía laboral, cuáles fueron los sentidos y contenidos en disputa y, finalmente, los resultados de esa interacción.

El "modelo" alfonsinista de normalización/democratización sindical

A continuación veremos los principales momentos en la contienda por la normalización sindical, entendida no solo como la recuperación de las autoridades legítimas sino también de los derechos sindicales anteriormente estatuidos que implicaban, a su vez, poner en discusión los alcances de la ciudadanía laboral en un nuevo contexto histórico de crisis de los presupuestos fordistas en el nivel internacional. De allí que en lo que sigue nos concentraremos en los principales contenidos de las demandas y contra-demandas en torno de la normalización que, para los gremios, era parte sustancial y prioritaria para avanzar en cualquier propuesta de democratización.

a) La ofensiva Mucci

Según lo apuntado más arriba, tal como era entendida en el proyecto radical, la democratización era sinónimo de transparencia en las elecciones y de competencia electoral plasmada en la representación de la primera minoría en los cuerpos directivos; se suponía que con anterioridad los afiliados no habían podido expresar libremente sus opiniones por las prácticas corruptas y gansteriles de los dirigentes que controlaban los gremios. Es decir, se partía del diagnóstico de que el mismo comportamiento reflejado en las recientes elecciones generales sería replicado por bases sindicales incontaminadas que sólo esperaban contar con garantías para expresarse. Como ya señalamos, el 16 de diciembre de 1983 Alfonsín envió el proyecto de Ley de Reordenamiento Sindical (LRS) a la Cámara baja con expectativas optimistas de que tuviera un rápido tratamiento. Más allá de las bondades del proyecto en términos de transparencia y de incentivos a la participación –ya que se daban amplias facilidades para la conformación de listas eliminando las exigencias de antigüedad, número de avales, entre otros requisitos–, éste era presentado simplemente como un régimen para pautar las elecciones sindicales, aunque la propuesta del Ejecutivo implicaba establecer en los hechos una nueva ley basada en los principales contenidos de la de la dictadura –al no derogar la N° 22.105–, en lugar de restituir la ley de asociaciones profesionales N° 20.615, promulgada en democracia en noviembre de 1973. En efecto, la LRS pretendía interferir en los Estatutos sindicales al propiciar cambios que no habían sido discutidos en los gremios, tales como la imposibilidad de adherir políticamente a un partido, que la ley de 1973 había establecido como derecho de las asociaciones profesionales, o la reducción de la duración de los mandatos sindicales con limitaciones a la reelección, que la ley de 1973 no contemplaba. Además, la ley militar había recortado el poder económico de los sindicatos al establecer que dejarían

de ser destinatarios de los recursos provenientes de las obras sociales y de intervenir en la conducción y administración de las mismas¹², por lo que –de no derogarse la ley militar– esa limitación seguiría vigente.

El desacuerdo era profundo por lo que el trámite de aprobación no fue sencillo, como pensaba el gobierno. Apenas presentado el proyecto las voces disidentes comenzaron a hacerse escuchar, tanto por parte de los sectores políticos del justicialismo como por sus dirigentes sindicales. Son elocuentes los argumentos del presidente del bloque de diputados justicialistas, el petrolero Diego Ibáñez, porque mostraban una de las bases de la debilidad de la estrategia del gobierno: destacó que hubiera sido recomendable un acuerdo previo entre el gobierno y las organizaciones gremiales, dado que hasta ese momento en sus asambleas los trabajadores no habían reprobado las estructuras organizativas estatuidas en los sindicatos ni cuestionado sus estatutos. Es decir, la necesidad de imponer cambios en la forma de elegir a los representantes y sus consecuencias en la composición de los cuerpos directivos no había sido planteada como una necesidad de los afiliados; al parecer lo que estaba señalando era que el gobierno estaba poniendo en agenda, "desde arriba" un tema que no tenía arraigo en los trabajadores¹³. Resulta interesante reflexionar sobre esta estrategia política en términos del proceso democratizador que se propiciaba.

Tampoco la limitación de la reelección había surgido como una demanda de los trabajadores. Las críticas a la burocracia sindical habían sido una constante por parte de sectores sindicales radicalizados hacia fines de los años '60 y comienzos de los '70, pero no había sido discutido si era ésta la vía para solucionar ese problema o, en cambio, las bases sindicales proponían otras. En este sentido son pertinentes las consideraciones hechas por el Partido Intransigente (PI) al señalar que coincidía con los fundamentos del proyecto del Ejecutivo pero sostenía que ésta debía considerarse una ley de excepción para lograr una normalización de abajo hacia arriba y no avanzar en aspectos reglamentarios referidos al tipo de organización interna, que era propio de la ley de asociaciones profesionales; por ejemplo, se oponía a no permitir la reelección por más de un período –como proponía el proyecto del Ejecutivo– si esto contaba con el apoyo de las bases¹⁴.

Pero en ese contexto, ¿cuáles eran las demandas de los gremios? Sin duda, los sindicatos también querían la normalización sindical, base esencial para restituirlos como actores legítimos; sin embargo, no había acuerdo en cómo ésta era entendida, entre otras cuestiones porque reconocían diferentes situaciones en relación con la legitimidad de sus dirigencias. El 4 de enero de 1984 ambas CGT –Brasil y Azopardo– elevaron al Congreso un régimen de normalización sindical alternativo al presentado por el gobierno. Este suponía, fundamentalmente, la derogación de la ley militar de asociaciones profesionales y el restablecimiento de la 20.615 del año 1973; elecciones generales en todas las organizaciones sobre la base de los procedimientos estatutarios vigentes; voto directo y secreto con la fiscalización de las elecciones por parte de la Justicia del trabajo.

¹² Art. 9° Ley 22.015. *Anales de Legislación Argentina*. T. XXXIX-D, p. 3665.

¹³ *La Voz del Interior*, Córdoba, 3/1/1984 p. 5 A. Agregaba una cuestión fundamental: "[...] son los trabajadores y no el gobierno quienes deben decidir si en la conducción de los sindicatos deben estar representadas las minorías o no".

¹⁴ *La Voz del Interior*, Córdoba, 9/1/1984 p. 4 A.

Otro tema controversial era el de la autonomía. En nombre de ella los dirigentes sindicales se oponían a cualquier forma de intervención del Estado en los sindicatos. Sin embargo, el gobierno también apelaba a la defensa de la autonomía —en este caso, de los afiliados para decidir frente al control que las dirigencias ejercerían sobre los procesos electorales y de toma de decisiones—; de allí que propusiera darle intervención a una Junta Electoral Nacional para controlar las elecciones sindicales. Pero ninguno de los contrincantes planteaba el problema de la autonomía sindical en el sentido de revisar el modelo de relación Estado-sindicatos, donde el primero era el que otorgaba el monopolio de la representación sindical y, en definitiva, homologaba las decisiones de los gremios. Mientras continuaban las discusiones, el 10 de enero quedó resuelta la reunificación de la CGT bajo una conducción transitoria integrada por representantes de veintiocho gremios, que el 25 realizó un plenario de secretarios generales donde se unificó la central con una conducción integrada por cuatro secretarios: Ubaldini y Valle por la CGT Brasil, Triaca y Baldassini por la CGT Azopardo. A partir de ese momento se lanzó la que sería la otra demanda fundamental en relación con la ciudadanía laboral tal como era entendida por el movimiento obrero: derogar el marco jurídico de la dictadura y rehabilitar la ley 14.250 sobre convenciones colectivas.

Es decir, la enorme pérdida del valor adquisitivo de los salarios durante los años de la dictadura con la consiguiente suspensión del mecanismo convencional, llevó a que la actualización salarial a través de la negociación paritaria se convirtiera en otra demanda recurrente de todo el período que recién fue satisfecha hacia 1988. ¿Por qué se demoró tanto tiempo? Según el gobierno, era necesario implementar resguardos macroeconómicos para frenar la posible inflación, por lo que su respuesta fue otorgar aumentos generales y unilaterales de salarios que contemplaran el alza en el costo de vida. El resultado fue mantener la conflictividad latente durante todo el período, reforzando la percepción de injusticia.

Una vez ingresado el proyecto de LRS al Parlamento se llevaron a cabo distintas rondas de encuentros con sindicatos donde participaba el ministro de Trabajo para "clarificar los términos y alcances" del proyecto; en general no se hablaba de discutir la propuesta o de introducir cambios. A la vez se buscó el apoyo de estructuras sindicales que actuaban por fuera de las CGT, tales como la Asamblea Gremial Argentina (AGA) constituida en enero y liderada por Blas Arari (papeleros) y José Genaro Báez (Seguro), del Encuentro de Trabajadores (ENTRA) encabezado por el telefónico Julio Guillán y por el metalúrgico Alberto Piccinini y del alfonsinista Movimiento Nacional de Renovación Sindical (MNRS).

El 4 de febrero el PI presentó su propio proyecto. Destacaba la intención del gobierno de proceder a la democratización de abajo hacia arriba pero cuestionaba que lo hiciera sin derogar la ley del gobierno *de facto*, proponiendo restablecer la del gobierno peronista que serviría de marco para la normalización en lo que no se contrapusiera al proyecto de reordenamiento; apoyaba la representación de la minoría pero sostenía que debía ser de manera proporcional a los votos obtenidos. Las elecciones de delegados en los establecimientos se harían sin oficialización de candidaturas, resultando electos los que obtuvieran el mayor número de votos, siempre que reunieran los requisitos de antigüedad, y hubieran obtenido al menos un porcentaje del 40% de los votos. Una vez realizadas estas elecciones, para las que se fijaba un plazo de sesenta días luego de reglamentada la ley, se procedería a la elección de autoridades en los cuerpos directivos de las organizaciones de primer

grado y a la elección de delegados congresales para las de segundo grado, en un plazo no mayor de 120 días¹⁵.

Después de intentos de acercamiento con el justicialismo y con los dirigentes de la CGT unificada, se dispuso finalmente tratar el proyecto en la sesión del 10 de febrero, siendo aprobado en diputados y girado a la Cámara de Senadores donde fue derrotado el 14 de marzo. En ese agitado lapso, la CGT y el gobierno intentaron sin éxito llegar a un acuerdo. El 23 de febrero Alfonsín se reunió de manera separada con los distintos sectores sindicales: con los cuatro secretarios de la CGT unificada, con dirigentes de la Mesa de Enlace Gremial —representados por Andrés Framini, José Báez y Julio Guillán— y finalmente con el grupo de los "20" de la CGT Azopardo¹⁶ que no habían aceptado ni participado de la unificación de la CGT. Los primeros le presentaron un petitorio con requerimientos de mejoras salariales, medidas para controlar el alza de precios, el restablecimiento de la ley N° 18.610 sobre obras sociales y le comunicaron que ese día presentarían en el Senado una contrapropuesta al proyecto de LRS. Los segundos coincidieron en el primer reclamo pero avanzaron en otros: pidieron la revisión de la ley de Contrato de Trabajo de 1974 por entender que amparándose en algunos de sus artículos se despedía a dirigentes sindicales que competían con la "burocracia", aunque reafirmaron la "voluntad inequívoca de bregar por una CGT única, pluralista y democrática y por sindicatos únicos por actividad"¹⁷; solicitaron también que se reimplantaran todas las cláusulas de los convenios colectivos y se investigara la deuda externa juzgándose a los responsables de la patria financiera, así como la reincorporación de los despedidos por razones políticas. Una diferencia fundamental con el primer sector era el apoyo a la propuesta del gobierno sobre LRS, considerando "no negociable" la caducidad de los mandatos sindicales obtenidos durante el gobierno militar, dado que sostenían la necesidad de garantizar la igualdad de condiciones para elegir y ser elegido. Por su parte, el grupo de los "20" manifestó su oposición al tratamiento de la ley de obras sociales en las sesiones extraordinarias del Congreso y explicaron que no habían apoyado la reunificación de la CGT porque consideraban que primero debían reorganizarse los gremios¹⁸. Lo sostenido en este encuentro es importante para caracterizar cuáles eran las prioridades establecidas y qué contenidos daba cada sector a la ciudadanía laboral.

Como señalamos, el proyecto de LRS fue derrotado en el Senado por veinticuatro votos contra veintidós, a los del justicialismo se sumaron los del desarrollismo y del Movimiento Popular Neuquino. A partir de entonces quedó vigente la ley 22.015 de la dictadura que facultaba al Ministerio de Trabajo a intervenir las organizaciones sindicales. Con el objeto de avanzar en el proceso normalizador, el 29 de marzo fue designado como delegado del gobierno el sindicalista del grupo de los "20" Hugo Barrionuevo. A su vez, Mucci fue reemplazado en el Ministerio de Trabajo por Juan Manuel Casella.

Las gestiones realizadas llevaron a que hacia mediados de mayo la CGT aprobara el proyecto de Reglamento Electoral preparado por el gobierno; la idea era acordar un código "sencillo y simple" para que una vez revalidadas las conducciones se formaran

¹⁵ *La Voz del Interior*, Córdoba, 5/2/1984, p. 5 A.

¹⁶ Encabezados por Luis Etchezar, Eduardo Mico, Rodolfo Soberano, Jorge Luján, Juan Racchini y Hugo Barrionuevo.

¹⁷ *La Voz del Interior*, Córdoba, 24/2/1984, p. 1 A.

¹⁸ *Ibidem* p. 6.

grupos de trabajo mixtos que fijarían los puntos básicos para las leyes de fondo en materia de asociaciones profesionales y de obras sociales¹⁹. El 5 de julio el proyecto fue sancionado en el Senado como ley N° 23.071 sobre régimen electoral para las asociaciones sindicales y el 13 promulgado por el Ejecutivo. La nueva ley reglamentó la N° 22.105 –dada durante la dictadura– reconociendo la aplicación del régimen electoral previsto en las disposiciones estatutarias de cada sindicato, de este modo el gobierno daba marcha atrás en su pretensión de introducir cualquier cambio en lo relativo a los órganos directivos, como había intentado el Proyecto Mucci.

La sanción de esta ley impuso las pautas sobre las que se realizaron las elecciones en los sindicatos durante 1984; sin embargo, postergó el debate de fondo sobre el modelo sindical que ni el gobierno ni los sindicatos parecían dispuestos a encarar.

Ahora bien, ¿existía un proyecto consensuado dentro del propio partido radical o, tal vez, la falta de convicción en un proyecto alternativo limitó las posibilidades de generar un debate que sumara a otros sectores promoviendo cambios sustanciales? El año 1984 transcurrió con la puesta en vigencia de las elecciones en los gremios que, sin embargo, no dejaron de demandar el restablecimiento de la negociación colectiva. Alfonsín había mantenido el decreto 21.307 del gobierno militar que confería al Poder Ejecutivo la facultad exclusiva de fijar las remuneraciones con carácter general pero en septiembre de 1984, luego del primer paro general de la CGT, el Congreso sancionó la ley 23.126 que derogaba el anterior decreto y establecía que en el término de 365 días debían restituirse las cláusulas convencionales. Sin embargo, en el marco del Plan Austral, antes de que el 1° de octubre de 1985 entrara en vigencia la ley, el PE envió al Congreso un proyecto que disponía la convocatoria a comisiones paritarias pero limitadas a discutir condiciones generales de trabajo y no los salarios. Ésta fue repudiada enérgicamente por los gremios pero sirvió para demorar la puesta en vigencia de las convenciones colectivas, al punto de que entre julio y agosto de 1986 comenzaron a plantearse acuerdos salariales por bandas de carácter sectorial²⁰.

Las características que debía adoptar la estructura sindical comenzaron también a discutirse durante 1985, aunque el gobierno no avanzara todavía en la definición de un proyecto. Resulta interesante para entonces la opinión de José Armando Caro Figueroa –quien sería secretario de Trabajo del ministro Hugo Barrionuevo– acerca de las pautas que debían seguirse. En particular sobre la democracia interna sostenía la necesidad de reforzar los poderes de asambleas y congresos, promover la descentralización funcional y territorial de los recursos y la gestión, la democratización de la representación sindical en la empresa y la conexión de ésta con el aparato sindical externo, unidos a mecanismos electorales con control democrático. También destacaba la necesidad de regular los derechos y garantías de los trabajadores con representación sindical dentro de la empresa, sus funciones (información, consulta, negociación y veto), garantías (estabilidad, crédito horario), el papel de los trabajadores no afiliados, así como una regulación flexible del derecho de los trabajadores a celebrar asambleas en el centro de trabajo²¹. En cuanto a los órganos de dirección

¹⁹ *La Voz del Interior*, Córdoba, 5/5/1984, p. 1 A. Pareciera que postergar el tratamiento del tema de las obras sociales fue la moneda de cambio por parte del gobierno, aunque el reglamento electoral finalmente aprobado introdujo una cláusula beneficiosa para los gremios en ese sentido.

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

²¹ *Revista de doctrina, jurisprudencia, legislación sobre trabajo y seguridad social*. A. XXVII N° 9-10, septiembre, octubre de 1985, p. 291.

consideraba que debía garantizarse un régimen electoral transparente y que no limitara el derecho de sindicación y expresión y, si bien aceptaba la posible regulación por ley de la minoría en los cuerpos directivos, sostenía "estamos lejos de atribuirle los poderes y virtualidades que sus defensores pretenden, influidos por presuntas analogías entre las discusiones parlamentarias y las discusiones del gobierno sindical"²². Para él la democracia se aseguraba mejor a través del otorgamiento de amplias competencias a los afiliados para resolver directamente o por intermedio de las asambleas y congresos cuestiones decisivas, reduciendo las atribuciones de los Consejos Directivos; también reconocía que esas funciones podían completarse con otras modalidades directas como el referéndum²³.

Esto nos hablaría de un conjunto de discusiones que podrían haberse orientado en una dirección de profundizar la democracia, sin que ésta fuera finalmente la opción que predominó.

Pasaremos ahora a considerar el alcance de las propuestas relativas a regular las relaciones laborales presentadas en 1986 cuando se elevaron varias iniciativas. Por otra parte ese año estuvo también ocupado en generar las condiciones para hacer efectivo el congreso normalizador de la CGT que finalmente se concretó el 7 de noviembre.

b) 1986, la nueva propuesta radical y los actores de la contienda

Luego del revés sufrido por el proyecto Mucci a comienzos de 1984, el gobierno pareció fuertemente consolidado hacia fines de 1985. Ese año se puso en marcha el Plan Austral, había transcurrido el ejemplar juicio a las Juntas y la renovación radical parecía haber ganado la batalla ideológica con la propuesta programática de Parque Norte. Además el radicalismo contaba con quórum propio en la Cámara de Diputados, luego de las elecciones legislativas de noviembre. Todo hacía pensar que el gobierno estaba en condiciones de avanzar y culminar los procesos democratizadores pendientes, entre ellos el referido a la cuestión sindical. Sin embargo, la puesta en marcha del Plan Austral había implicado un cambio de rumbo en la orientación económica y en la relación con los actores. Había instalado la necesidad del ajuste, de frenar la inflación y las primeras referencias acerca de efectuar reformas estructurales, entre ellas la de avanzar en algunas privatizaciones. Significó también dejar de lado la política de distanciamiento –y de cualquier intento disciplinador– hacia el sector empresarial para establecer vínculos fluidos con él, lo que para algunos puede entenderse como una muestra de la incapacidad estatal para ejercer control sobre la economía sin el auxilio del capital²⁴. En ese contexto el gobierno buscaría cuidar esas nuevas alianzas evitando conflictos con el sector empresario: Esto contribuiría a explicar la demora en atender la demanda de restablecimiento de las convenciones colectivas que reclamaban los gremios. Éstos seguían además incluyendo como prioridad la derogación de la ley de asociaciones profesionales de la dictadura, lo

²² José Armando Caro Figueroa, "Aportaciones para un debate sobre la democracia sindical en Argentina" *Derecho del Trabajo*. A. XLV, N° 6, junio 1985 p. 761.

²³ *Ibidem*, p. 762.

²⁴ Varios autores sostienen esta idea, cfr. Gastón Beltrán "Acción empresarial e ideología. La génesis de las reformas estructurales" en: Alfredo Pucciarelli (coord.) *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* Buenos Aires, Siglo XXI, 2006 p.224 y Ricardo Sidicaro *Los tres peronismos. Estado y poder económico, 1946-55/1973-76/1989-99*. Buenos Aires, Siglo XXI, 2002; entre otros.

que –como destacamos– mantenía abierto el tema acerca de las características que adoptaría la estructura sindical.

En ese marco y ya bajo la gestión de Hugo Barrionuevo en el Ministerio de Trabajo, en marzo de 1986 el gobierno presentó en el Parlamento los lineamientos de lo que sería el proyecto de regulación de las relaciones laborales, considerado como de modernización de las mismas y conocido como Proyecto Caro Figueroa, en alusión al subsecretario de Trabajo que lo había elaborado. Tenía cuatro objetivos generales: "1) democratizar el sistema de relaciones de trabajo, 2) modernizar el marco jurídico de dicho sistema, 3) coordinar la política laboral con las restantes políticas del gobierno, en especial con la política económica y 4) reconvertir y dotar de eficacia al MTSS"²⁵. Resultan interesantes los lineamientos planteados porque, en el proyecto, democratizar implicaba reemplazar "criterios de gestión empresarial paternalista o autoritaria y promover en el ámbito de la empresa formas de participación y conductas responsables, sin poner en cuestión los poderes de dirección"; lo que significaba también asentar el sistema sobre leyes con mínimos inderogables (garantismo legal) y convenios colectivos articulados (garantismo contractual)"²⁶. Lo anterior se encuadraba dentro de una nueva concepción sobre el papel de los sindicatos que, en el contexto de crisis del capitalismo y de los presupuestos fordistas, debía pasar, según Caro Figueroa, del modelo de "conflictividad permanente" a otro de "conflictividad cooperativa", que implicaba asumir crecientes responsabilidades respecto de la suerte del aparato productivo nacional y de sus unidades básicas (las empresas) y que, a cambio de información y poder de decisión, debía estar dispuesto a considerar medidas para mejorar la productividad y la eficiencia, reducir el ausentismo laboral, afrontar el costo de la reconversión y reindustrialización, entre otras cuestiones²⁷.

Finalmente²⁸, el "paquete" se concentró en cuatro iniciativas referidas a: una nueva ley de convenciones colectivas, la participación informativa y consultiva del personal en las empresas, la participación de representantes de los trabajadores en los directorios y consejos de administración de empresas públicas, y la creación de un fondo de garantía de créditos laborales que diera cobertura al trabajador frente a supuestos de insolvencia empresarial y facilitara el pago de salarios, indemnizaciones y asignaciones familiares por extinción de contrato²⁹. La intención era que el "paquete" tuviera un rápido tratamiento y pudiera ser sancionado antes de fin de año; en lo que refiere a las convenciones colectivas –entre otras innovaciones–, planteaba la incorporación de los trabajadores del sector público a ese régimen³⁰. Sin embargo, se incluía también la posibilidad de suspender por un plazo de hasta 18 meses la negociación colectiva ante situaciones de emergencia económica. Estos

²⁵ Proyecto J. A. Caro Figueroa, *mimeo*.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*. Resulta interesante su apreciación: "La eficacia económica (esto es la productividad) no es antagónica a la eficacia social (esto es, distribución), y la armonía entre ambas lógicas debe alcanzarse por el funcionamiento coherente de las políticas estatales y la responsabilidad de los actores sociales. Democratizar significa descentralizar decisiones y redistribuir poderes, no sólo dentro del Estado sino también en las organizaciones sociales."

²⁸ Una segunda etapa de la reforma planteaba avanzar en una reforma en las leyes de accidentes de trabajo y de Contrato de Trabajo, esta última aprobada en 1974 y que tampoco había sido restituida; en un control del fraude laboral (blanqueo de los trabajadores por parte de los empresarios) y en reconvertir y dotar de eficacia al M.T.S.S. para atender los problemas con personal técnico y calificado y controlar la partidización. *Ibidem*

²⁹ *La Voz del Interior*, Córdoba, 5/8/1986 p. 1.

³⁰ R. Gaudio y C. Tomada, *op. cit.* p. 40.

puntos generaron el rechazo de la CGT pero también del sector empresario –sobre todo en lo que refería a la participación informativa del personal en las empresas– lo que tensó las relaciones con el gobierno. Finalmente, al no consensuarse despachos, los proyectos fueron demorados en la Comisión de Legislación del Trabajo, sobre todo luego de la renuncia del ministro Barrionuevo en marzo de 1987, para dar paso al pacto con el grupo sindical de los "15" que llevó al Ministerio de Trabajo a Carlos Alderete, perdiendo con ello la posibilidad de avanzar en un debate profundo sobre la democratización.

Ahora bien, ¿cuáles eran las prioridades sindicales? Sin duda, la actualización salarial y el restablecimiento de las convenciones colectivas lo eran; sin embargo, el secretario de la CGT, Saúl Ubaldini³¹, supeditaba la sanción de cualquier ley sobre la materia a la previa definición del modelo sindical³². Coherente con esta posición, la CGT elaboró un proyecto de ley de asociaciones profesionales en la que participaron legisladores del peronismo renovador, del Partido Intransigente y de la Democracia Cristiana, y otro referido al sistema previsional que reservaba a los sindicatos la administración exclusiva de las obras sociales. Ese proyecto fue elevado a la Cámara de Senadores por el senador por San Luis y del peronismo renovador, Oraldo Britos, luego de obtener media sanción el de asociaciones profesionales el 18 de septiembre de 1986 fue girado a la Cámara de Diputados. Es decir, en medio de la contienda con el gobierno, la CGT recurría a sus apoyos en el Senado para concretar su proyecto instalando en la Cámara de Diputados la cuestión de por dónde avanzar primero: mientras el gobierno parecía no querer discutir el modelo sindical, la CGT impulsaba a hacerlo. Pero, ¿en qué consistía el proyecto en cuestión? Se trataba en líneas generales de una reedición de la estructura contenida en la ley peronista de asociaciones profesionales de 1973 que, sin embargo, democratizaba con relación a ella en lo referido al papel de los delegados al darles amplias facultades como la de acceder a información sobre la situación económica y financiera de las empresas, a sus principales negocios y política de inversiones, políticas de empleo y planes de formación profesional, proyectos de racionalización y sobre toda iniciativa o procedimiento que pudiera afectar los intereses de los trabajadores, entre ellos controlar las suspensiones, despidos y sanciones que se establecieran por causas económicas, tecnológicas o de fuerza mayor. Es decir, incluía uno de los proyectos presentados en el "paquete" del radicalismo pero como parte de la prioridad de restablecer la estructura sindical. Si bien seguía manteniendo la base de sindicato único, aceptaba la posibilidad de reconocer sindicatos de empresa, establecía que los mandatos de los dirigentes gremiales no podrían exceder los cuatro años y, aunque no se garantizaba la representación de la minoría en el gobierno de los sindicatos, dejaba al libre arbitrio de cada uno de los gremios la representación de la misma en su conducción. Uno de los puntos más controvertidos era el referido a la posibilidad de adhesión de los gremios a un partido político y el apoyo a candidatos con el voto de la asamblea³³.

³¹ En septiembre de 1985 la conducción compartida de la central ejercida desde enero de 1984 se había unificado en torno a la figura de Saúl Ubaldini como secretario general provisorio de la CGT.

³² Ubaldini señalaba que "no se puede científicamente entrar a considerar ni la regulación de las convenciones colectivas de trabajo ni una propuesta de participación e información sin previamente definir el modelo sindical sancionando una ley que derogue la 22.105 y la 21.307 que faculta inconstitucionalmente al PE a fijar el salario mínimo, vital y móvil y los salarios de convenciones colectivas de trabajo". *La Voz del Interior*, Córdoba, 8/8/1986, p. 8.

³³ *La Voz del Interior*, Córdoba, 18/9/1986, p. 8.

Cuando el proyecto llegó a la Cámara de Diputados fue duramente cuestionado por el radicalismo, obligándolo a modificar su estrategia en relación con la discusión de la cuestión laboral. En esa ocasión Caro Figueroa llamó la atención sobre ciertos preconceptos existentes en el partido gobernante, criticando la posición de Hipólito Solari Yrigoyen, quien había descalificado el proyecto Britos que él defendía porque encontraba muchos puntos en común con el dictamen radical presentado por el senador Brasesco, señalando en ambos cosas perfectibles. Destacaba además algo muy importante para este trabajo: "el debate parlamentario no logró transmitir a la opinión pública el sentido de las reformas ni los alcances de las discrepancias entre radicales y justicialistas", indicando "la necesidad de abrir un gran debate que incluya a todos los sectores políticos y sociales interesados y a los científicos sociales"³⁴.

Sin embargo, el apuro inicial del gobierno fue reemplazado por cierto freno. De todos modos, durante el mes de octubre se llevaron a cabo una serie de negociaciones para avanzar con alguno de los proyectos, y el 24 de octubre de 1986, con un acuerdo entre radicales y el peronismo renovador, logró media sanción en Diputados el proyecto que instituía el fondo de garantía de créditos laborales.

Mientras tanto, el 7 de noviembre de 1986 quedó normalizada la CGT. Se acordó entre los distintos sectores sindicales la presentación de una lista única presidida por Saúl Ubaldini (cerveceros), con Hugo Curto (UOM) como secretario adjunto. Antes de finalizar el año tuvieron lugar otras reuniones entre el Ministerio de Trabajo, la CGT y el Congreso pero no se lograron acuerdos que permitieran la sanción de las leyes laborales, por lo que finalmente se establecerían por decreto las pautas salariales para el año entrante.

c) La normalización sindical y las posiciones en disputa

Luego de la etapa de Alderete en el Ministerio de Trabajo, entre marzo y agosto de 1987, fue Ideler Tonelli quien abrió paso a lo demandado por los gremios. Es decir, la decisión de apurar la sanción de las leyes que restablecían la estructura sindical no fue obra del ministro "sindicalista y peronista" sino que fue una decisión del gobierno para poner fin a la conflictividad sindical y para controlar las atzas salariales que escapaban a lo dispuesto por el gobierno. Esta decisión se adoptó, a su vez, en un contexto donde las relaciones con el sector empresario se encontraban deterioradas y además parecía haberse llegado a la conclusión de que la postergación de la disputa con los gremios generaba más problemas que réditos.

Sin embargo, algunos desacuerdos dentro de la bancada radical llevaron a tratar primero el proyecto que ratificaba el convenio con la OIT y el de convenciones colectivas, que luego de ser aprobados con modificaciones en el Senado se convirtieron en leyes el 22 y 23 de diciembre de 1987. La ley 23.545 significó la reimplantación de la vieja normativa con algunos cambios: a) la inclusión de los trabajadores del sector público de la administración central y descentralizada (conforme al convenio con la OIT); b) una mayor precisión sobre las representaciones empresarias, y c) la explicitación del alcance de los acuerdos y de la ultractividad. La ley 23.546 –ley de procedimiento– significó la exclusión de las disposiciones transitorias referidas a la emergencia económica, que se mantenía en el proyecto de diputados³⁵.

³⁴ La Razón, Buenos Aires, 27/11/86.

³⁵ R. Gaudio y C. Tomada, *op. cit.* p. 42-44.

En la sesión del 9 y 10 de marzo de 1988 pudo finalmente discutirse en la Cámara de Senadores el proyecto consensuado en la Comisión de Legislación del Trabajo sobre asociaciones sindicales. Este apareció como un nuevo proyecto surgido del acuerdo entre los elevados por el senador Britos (PJ-San Luis) y por el senador Brasesco (UCR-Entre Ríos)³⁶. Ellos fueron los encargados de presentarlo como miembros informantes de la Comisión. Resulta muy interesante la comparación de los artículos donde hubo disidencias en los proyectos de Britos y de Brasesco de 1986 y del Poder Ejecutivo de 1987, comparación que excede los límites de este trabajo, pero muestra que de un total de veinticinco artículos con posiciones diferentes, el proyecto del Poder Ejecutivo adoptó dieciséis de los artículos propuestos por Britos, tres del de Brasesco y en el resto de seis adoptó una redacción propia y diferente de ambos³⁷.

El 23 de marzo el proyecto fue tratado en la Cámara de Diputados y aprobado. La que sería la ley 23.551 sobre Asociaciones Sindicales consta de sesenta y siete artículos e incorporó los siguientes cambios con relación a las anteriores: elección directa de los cuerpos directivos en asociaciones locales y seccionales con participación de las minorías en los órganos deliberativos; se contempla como tipos de asociaciones las de la misma actividad o actividades afines, del mismo oficio, o de empresa; se incorporó también un crédito de horas mensuales remuneradas fijadas en los convenios colectivos por la actividad dedicada a la representación gremial. Se estableció también que las asociaciones deberían adaptar sus Estatutos a esta ley en el plazo de ciento ochenta días y, recién entonces, se derogó la ley *de facto* 22.015 que había regido durante casi todo el gobierno radical. Fue destacado como muy auspicioso el hecho de que la ley se aprobara en vísperas de un nuevo aniversario del golpe de 1976 y luego de doce años de la derogación del marco legal sindical.

El análisis de las posiciones sostenidas con motivo de la discusión de las dos principales leyes que históricamente estructuraron el modelo sindical en Argentina muestra, por un lado, los desacuerdos dentro del propio partido gobernante y, por otro, que no existió de parte de la UCR intención de sostener un debate profundo sobre la estructura sindical, tal como lo solicitaban algunas voces dentro del propio partido en especial de representantes del interior y especialistas que asesoraban al gobierno como el equipo del Ministerio de Trabajo durante la gestión de Barrionuevo. Esas disidencias pueden haber condicionado la capacidad y voluntad políticas del gobierno para avanzar con una propuesta propia y retardado la restitución de los derechos sindicales, es decir demorado la efectiva democratización.

En la fundamentación de sus posiciones los voceros del partido gobernante recurrían incluso a trayectorias históricas y a referencias generales que servían para sustentar visiones diametralmente opuestas. A continuación se tratará de precisar esos argumentos buscando centrar la atención en algunas reivindicaciones, en especial las relativas a la libertad sindical, a la representación y a la autonomía.

La argumentación más completa y exhaustiva por parte del radicalismo estuvo a cargo del senador por Chubut Hipólito Solari Yrigoyen, quien tenía una amplia experiencia sobre temas laborales por haber asesorado a distintos gremios, entre ellos a la Unión Gráfica Bonaerense durante la gestión de Raymundo Ongaro, e integrado

³⁶ El hecho de que se discutiera un nuevo proyecto en vez de considerar las observaciones hechas por Diputados generó un debate preliminar sobre procedimiento, que fue finalmente zanjado con el argumento de que se respetaba la iniciativa de sanción por la Cámara de origen.

³⁷ *Ibidem*, F. 2643 y ss.

también la CGT de los Argentinos a fines de los años '60. Perseguido y exiliado durante la dictadura, su voz tenía peso propio como un referente de las luchas sociales. Además contaba con el antecedente de haber participado como diputado en el debate legislativo de la ley 20.615 sobre asociaciones profesionales del año 1973, a la que se había opuesto porque desde su perspectiva no defendía la democracia sindical. Por lo tanto, desde una posición de saber experto y desde una legitimidad basada en el reconocimiento hacia paladines de la democracia sindical perseguidos por el último gobierno peronista –tales como Agustín Tosco, Piccinini y el propio Ongaro– defendía ahora el proyecto de ley propuesto porque, a pesar de considerarlo perfectible, garantizaba para él los principios fundamentales por los que había luchado. Principios que, además, reconocía insertos en la tradición del radicalismo y que remontaban al proyecto de Código de Trabajo enviado por H. Yrigoyen al Congreso en 1921 y en la inclusión que hicieron los radicales del artículo 14 bis durante la convención constituyente de 1957.

Pero ¿cuáles eran esos principios? En primer lugar, para él la ley tenía que instituir la *unidad del movimiento obrero* para evitar la atomización que otorgaría preeminencia a las decisiones patronales; en segundo lugar, debía inducir a una *organización democrática* a través de un régimen electoral que permitiera la participación de todos y que garantizara la representación de las minorías en los órganos ejecutivos y deliberativos. Además debía respetar la *autonomía sindical*, prohibiendo la intervención de arriba hacia abajo, ya sea de la autoridad de aplicación o de las organizaciones de grado superior. Esa autonomía era entendida también como una neutralidad frente a los partidos, frente a los gobiernos y a las iglesias, para evitar divisionismos³⁸. Por eso se gratificaba de que el nuevo proyecto hubiera dejado de lado las cláusulas que propiciaban la intervención estatal y fomentaban la identificación con un partido político, como para él eran el decreto 23.852 de 1945 y la ley 20.615 de 1973. Otro punto fundamental para él reconocido era el de la *libertad sindical*, que consideraba diferente de la autonomía y que estaba contenida en el convenio 87 de la OIT y en el artículo 23° de la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU, que establecía que toda persona tiene derecho a fundar otros sindicatos y afiliarse a ellos para defender sus intereses. Sin embargo, esto parecía entrar en clara contradicción con el mantenimiento de la personería gremial otorgada por el Estado para un solo sindicato. Si bien se oponía a algunos artículos (como el 36°, que prevé la intervención de las organizaciones de grado superior sobre las inferiores; y el 42°, que abre la posibilidad de revocar el mandato de los delegados de fábrica), sostenía que eran perfectibles y que se trataba de un gran paso en el camino hacia la legislación ideal³⁹.

Una fundamentación diferente dio el senador por Capital Federal, Fernando de la Rúa. Se expresó en clara oposición al proyecto, aunque destacó que lo hacía en función de su libertad de expresión sin que incidiera en su decisión final. Señaló que el proyecto acentuaba el centralismo, dado que, aun en el caso de que pudiera

³⁸ Reconocía el derecho de los sindicatos a pronunciarse sobre todos los problemas que afectaban a los trabajadores y pensaba que el sindicato apolítico era una utopía, pero justificaba la neutralidad en la existencia de un sindicato único que diferenciaba la situación con la de otros países de Europa donde había varias centrales. *Diario de sesiones de la Cámara de Senadores. 27° reunión. 7° sesión extraordinaria. 9 y 10/3/1988 F. 2712.*

³⁹ Al finalizar su extensa presentación –desde F. 2698 al 2727–, solicitó que se insertara en las actas su análisis comentado de artículo por artículo, donde analiza las fuentes y lo que dicen otras leyes internacionales, comparando permanentemente también con la ley 20.615 y con la 22.105. Se trata de un análisis muy erudito y minucioso que abarca desde el F. 2727 al 2754.

crearse un sindicato de empresa, éste tendría que afiliarse "obligatoriamente a la federación respectiva, aceptando las facultades que ésta tiene de intervención"⁴⁰. Criticaba además que se limitaran las facultades de intervención del poder de aplicación, es decir del Ministerio de Trabajo, porque se corría el riesgo de "crear islas" y de que en nombre de la autonomía se cayera en el "aislamiento que pone al sindicato fuera de las posibilidades del necesario contralor"⁴¹.

Desde una perspectiva similar, en el sentido de destacar el centralismo del proyecto pero con una sólida fundamentación que aludía a la necesidad de la autonomía estatal basada en la experiencia de otros países, diferenciándose así de la posición anterior, se destacó el discurso de Edgardo Grosso, senador por Córdoba. Para él el principal problema radicaba en la existencia del sindicato único y en el mecanismo de reconocimiento de éste por parte del Estado, lo que limitaba la "autonomía colectiva" de los trabajadores. Proponía que constituidos los sindicatos, éstos se inscribieran en un registro oficial para que de ese acto se derivara la atribución de la personería que les permitiera actuar. Destacaba la experiencia italiana con posterioridad al fascismo donde existían tres centrales diferenciadas ideológicamente, al igual que en la España posterior a 1978⁴². Lo anterior le servía para sostener que la Argentina contradecía a los países más avanzados y a la convención 87 de la OIT y restringía la voluntad colectiva autónoma de los trabajadores al limitar sus posibilidades de sindicalizarse conforme con sus libres deseos de darse la organización que más conviniera a sus intereses profesionales y "aún políticos"⁴³. Lo importante era que además inscribía su posición en la tradición partidaria de la UCR, recordando lo que Moisés Lebeschsohn había sostenido en el I Congreso Gremial de la UCR en 1949, al igual que la intervención de varios diputados radicales en el debate de 1958 oponiéndose a los fundamentos de la ley 14.455, y en el de la ley 20.615 de 1973. Sin embargo, votó el proyecto considerando que la ley era perfectible⁴⁴. Como se habrá podido advertir, el desacuerdo con el planteo de Hipólito Solari Yrigoyen era sustancial con relación al modelo sindical, a la manera de entender la autonomía –que en este caso debía serlo del propio Estado aceptando en cambio la identificación ideológica de los sindicatos–, al tipo de estructura federativa y a la forma de entender la tradición sostenida por el radicalismo en la materia.

Pero para aportar más elementos sobre la carencia de un proyecto político claramente delineado por el radicalismo en materia laboral, resulta interesante analizar las opiniones de sus diferentes ministros de Trabajo⁴⁵. Comencemos por Antonio Mucci, gremialista extrapartidario quien, además de señalar algunos errores cometidos que habrían malogrado la aprobación del proyecto de reordenamiento sindical, precisó que la elaboración quedó a su cargo antes de

⁴⁰ *Ibidem* F. 2759.

⁴¹ *Ibidem*. Señalaba que la "ley no es para los trabajadores ni para los afiliados sino para los dirigentes, que tienen un poder omnímodo, absoluto, los de arriba sobre las organizaciones de base".

⁴² *Ibidem* p. 2761.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Ibidem* p. 2765. Incluso llega a recordar lo señalado en 1973 cuando Balbín dijo que "el que gana gobierna y el que pierde ayuda" para sustentar la unidad, olvidando tal vez que a quien tocaba gobernar en esta ocasión era a su partido.

⁴⁵ Para este apartado se utilizó como fuente el libro de Santiago Senén González y Fabián Bosoer, *La trama gremial. 1983-1989. Crónica y testimonios*. Buenos Aires, Corregidor, 1993, que reúne las entrevistas hechas por los autores a los respectivos ministros de Trabajo y Seguridad Social sobre una diversidad de temas.

asumir, sin darse un debate en el seno del partido. Posteriormente Juan Manuel Casella destacó que el radicalismo en su conjunto no tenía definida una política sindical metódicamente ordenada, oscilando entre una concepción tradicional del gremialismo "burocrática o corporativa y el apego a la letra del art. 14 bis que indica la libre agremiación"⁴⁶. El ministro que estuvo más tiempo en el cargo, Hugo Barrionuevo⁴⁷, de extracción sindical, reconoció problemas similares, además del continuo equilibrio que tuvo que mantener entre el gobierno y el partido radical que, según él, "quería meter a sus ahijados en cada organización sindical"⁴⁸. Destacaba que el "paquete laboral" de 1986 fue trabajado intensamente con sus colaboradores –José Armando Caro Figueroa y Silvio Feldman– y con los distintos bloques en el Congreso pero que no fue comprendido. También se refiere a lo sorpresivo e inesperado de su final y reemplazo por un referente del grupo peronista de los "15", Carlos Alderete, lo que impidió dar continuidad a las propuestas. Esas mismas fluctuaciones en las orientaciones del gobierno, materializadas en los cambios de ministros, indicaban la falta de una propuesta clara. Por su parte, Ideler Tonelli, último ministro de Alfonsín y encargado de gestionar la aprobación de las emblemáticas leyes que normalizaron las relaciones laborales, señaló que el Presidente le había encargado al Ministerio prácticamente sin darle directivas, confiado en lo que él podía hacer⁴⁹. Tonelli explica que la sanción de la ley de convenciones colectivas surgió de la necesidad de terminar con la fijación mensual de salarios sobre la base de una pauta que nadie cumplía, indicando que hasta en las empresas estatales se burlaban las políticas salariales fijadas por el gobierno. O sea, se llegó a la conclusión de que las comisiones paritarias libres "eran el aire fresco que debía poner la relación laboral en su quicio"⁵⁰. Él advirtió también que era preferible una "mala" ley de asociaciones sindicales antes que ninguna, por lo que se propició su aprobación sin que esto necesariamente significara renegar de un proyecto superador.

Es decir, lo desarrollado permitiría concluir sobre la inexistencia de una propuesta democratizadora más allá del proyecto Mucci que, como vimos, mantenía la ley de la dictadura y avanzaba sobre los estatutos de los gremios sin una discusión previa, lo que implicó en los hechos demorar la normalización, como se esperaba de una etapa de reconstrucción democrática; esas contradicciones tampoco sirvieron para frenar la conflictividad social que, por el contrario, se vio exacerbada ante la falta de respuesta a las demandas.

Consideraremos ahora algunas otras posiciones surgidas en el período acerca de cómo entender la democratización sindical.

La propuesta de ATE y la descentralización como democratización

Como veremos, dentro del peronismo tampoco se dio una discusión abierta sobre el modelo sindical. En general había acuerdo entre los distintos sectores en

⁴⁶ *Ibidem* p. 40.

⁴⁷ Había estado en el Consejo Directivo de la CGT en tiempos de Alonso y sido secretario de Prensa de la central entre 1970-74 sin ser peronista. *Ibidem* p. 66.

⁴⁸ *Ibidem* p. 67.

⁴⁹ *Ibidem* p. 124. El equipo se integró con Torcuato Sozio, Carlos Tomada como director de Relaciones Laborales, Luis Lozano y Lucio Garzón Maceda como jefe de asesores, entre otros.

⁵⁰ *Ibidem* p. 125.

sostener la estructura preexistente; sin embargo, algunos procesaron la reivindicación de democratización y una vez resuelto el núcleo principal de la disputa que se centraba en el restablecimiento de la ciudadanía laboral avanzaron con algunas de las que consideraban propuestas en ese sentido.

Víctor De Gennaro, ingresado a la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) en 1971, ganó la conducción del gremio a Juan Horvath, quien lo había presidido durante treinta años, encabezando la lista Verde de la Agrupación Nacional Unidad y Solidaridad de ATE (ANUSATE) en las elecciones de normalización de noviembre de 1984⁵¹. Esta lista tenía como slogan la "reconstrucción y renovación de ATE" y se planteaba como una alternativa a la continuidad. Estaba integrada por candidatos jóvenes, muchos cesanteados durante la dictadura, como Germán Abdala que se convertiría en secretario de la Seccional Capital Federal, u Oscar Mengarelli de la Seccional de Villa María, Córdoba, Héctor Quagliaro, de Rosario, entre muchos otros. El triunfo en todo el país fue contundente y desde un comienzo se propuso alentar la participación y formación de los afiliados a través de una serie de actividades y de la creación de los Institutos de Estudios de Estado y Participación (IDEP) y de los Institutos de Estudio y Formación (IDEF).

La dirigencia de ATE participó y apoyó plenamente los planes de lucha que en agosto de 1984 había iniciado la CGT, pero también se preocupó por consolidar otro espacio de participación y de reflexión que permitiera generar propuestas para hacer efectiva la democratización tal como la entendían. La basaban en la necesidad de multiplicar las formas organizativas, sin que esto implicara fragmentar las estructuras orgánicas. Ese fue el sentido de su participación activa en el "I Plenario Nacional de Sindicatos del Movimiento Renovador Peronista", que sesionó en Villa Carlos Paz entre el 29 y 30 de mayo de 1986 y que, sobre la base del grupo de los "25", conformó el Movimiento Sindical Renovador Peronista (MSRP). En un año que, como vimos, resultó especialmente conflictivo, resulta interesante considerar los principales pronunciamientos de ese sector sobre cómo entendía las características que debía tener el modelo sindical. En primer lugar manifestaba un apoyo irrestricto a la unidad de la CGT, señalaba además que en la normalización de la central y de sus delegaciones deberían tenerse en cuenta los criterios de "unidad, libertad y autonomía sindical, democracia, participación y solidaridad", reivindicando la proyección latinoamericana de la CGT⁵². También se pronunciaba sobre el contenido de la democracia, al señalar que defendían la democracia política pero querían proyectarla al campo económico, social y cultural "para realizar una verdadera Democracia Real, con Justicia Social, Participación y Solidaridad"⁵³.

Pero dentro de esas expresiones genéricas, ATE se preocupó por ir definiendo el contenido de la democratización en estrecha relación con el modelo de Estado y de sociedad que la haría efectiva. Y para conseguirla consideraban fundamental democratizar al propio Estado. De este modo, ATE comenzó a instalar en la reflexión la necesidad de "reformar" el Estado, a tono con el marco de sentido que fue cons-

⁵¹ Cfr. Osvaldo Calello y Daniel Parcerro *De Vandor a Ubaldini/2*. Bs. As., CEAL Biblioteca Política, N° 86, 1984, p. 251.

⁵² *Documento del I Plenario Nacional Sindical del Movimiento Peronista*. Villa Carlos Paz, 29 y 30/5/1986 p. 12.

⁵³ *Ibidem*. Mayúsculas en el original. Allí se pronunciaban también por la defensa y plena vigencia de los derechos humanos y sociales, la negativa a pagar la deuda externa, la defensa del Estado productor y planteaban que el eje fundamental de la acción sindical y política debía ser afrontar el desafío de la dependencia o liberación. Ese era el verdadero problema del momento y no el de autoritarismo o democracia p. 12-13.

truyéndose a partir del lanzamiento del plan Austral en 1985, de las discusiones que –como vimos– tenían lugar en otros lugares del mundo y que la posición de Caro Figuerola reflejaba. En efecto, el sindicato hablaba de esa necesidad pero le daba un contenido muy diferente al sentido común neoliberal para destacar, en cambio, la importancia de reforzar las capacidades estatales como precondition de afianzamiento de la democracia: “*Fortalecer el Estado para agrandar la Nación*”, decía Abdala para entonces, a la vez que desde ATE se llevaban a cabo estudios e informes técnicos sobre la situación de las empresas estatales en sectores estratégicos –como era el caso de SOMISA– que ya se planteaba transferir al sector privado⁵⁴. A medida que avanzaban en sus reflexiones fueron precisando su diagnóstico acerca de la supervivencia de la que se definía como “patria contratista”, para referirse al proceso de concentración de sectores claves de la economía en manos privadas con parámetros privilegiados y protección del Estado para la acumulación⁵⁵.

Consideraban, además, que para democratizar el Estado era necesaria la participación de los trabajadores y de la comunidad en el control y fiscalización de las agencias estatales, además de racionalidad en el manejo de las mismas, cuestionando las recetas neoliberales. Pero ese cuestionamiento al consenso neoliberal que parecía retomar algunas de las banderas históricas del peronismo no significaba, sin embargo, una reedición de esos postulados sino que se planteaba llenarlos con nuevos contenidos. La reflexión se enmarcaba en la convicción de que el propio modelo peronista tal como había sido pensado en los '50 estaba agotado y había que “inventar” otro. Por ejemplo el discurso de Abdala era muy crítico hacia el propio campo peronista, señalando que los postulados neoliberales habían penetrado en él con mucha fuerza y fracturado el campo popular, “diezmando las posibilidades de sus cuadros de elaborar caminos alternativos”⁵⁶.

En ese marco, y para profundizar la democracia interna, ya en el IX Congreso Nacional de Delegados de ATE, realizado entre el 24 y el 27 de junio de 1987, se había planteado la necesidad de introducir algunos cambios en el modelo organizativo interno con el objeto de fortalecer a las seccionales y hacer efectiva su participación en las decisiones, como requisito de una democracia efectiva. Esa participación no debía quedar circunscripta a aspectos parciales o locales sino que debía orientarse a incidir en las problemáticas nacionales de la organización:

“[...] Aspiramos a que los trabajadores de todo el país a través de sus seccionales compartan la conducción política nacional de nuestro gremio [...] para avanzar en nuestro modelo organizativo, entendemos que debemos propender, con la urgencia que el tiempo nos impone, a la constitución de Seccionales únicas por Provincias, de manera de concentrar nuestras fuerzas y a su vez posibilitar en forma dinámica la participación de las Seccionales en las decisiones que nos competen a los trabajadores de todo el país[...]”⁵⁷.

Es decir, se consideraba necesario avanzar en la descentralización administrativa a la vez de fortalecer la representación de las problemáticas específicas de

⁵⁴ *Nuevo Horizonte*, s/nº, 1985 p. 23. Esa expresión se contraponía a la adjudicada a la dictadura que habría sostenido que “agrandar el Estado es achicar la nación”.

⁵⁵ *Nuevo Horizonte*, s/nº, 1986, p. 6.

⁵⁶ *Ibidem* p. 10. Ahí agregaba: “[...] los trabajadores nos hemos quedado añorando una etapa donde peleamos con el patrón y conseguíamos cosas, el sueño de los 15 ahora. Este sueño dura poco, está agotado un modelo de desarrollo económico y hay que inventar otro”.

⁵⁷ IX Congreso Nacional de Delegados de ATE, Documento N° 3, 24 al 27/6/1987 p. 11.

las distintas ramas y regiones, como mecanismo para garantizar no sólo una mayor participación dentro de la organización sindical sino, también, para contar con las estructuras adecuadas que garantizaran la presencia sindical en las discusiones y controles que el gremio planteaba como parte de la reforma del Estado. Las posiciones en ese sentido, desarrolladas desde 1984, quedaron plasmadas dentro de los objetivos del sindicato en el nuevo Estatuto de ATE aprobado en el 28º Congreso Extraordinario de los días 1 al 3 de diciembre de 1988 que, a los más típicamente gremiales, agregaba en su art. 3º inc. K:

“defender el sistema democrático propendiendo a la defensa plena de los derechos humanos y a la democratización del estado para ponerlo al servicio de la nación”⁵⁸

Pero para hacer efectiva esa representación la innovación fundamental quedó plasmada en el capítulo VII (art. 37º) donde se instituyeron los Consejos Directivos Provinciales (CDP), así como el de Capital Federal y los de los territorios nacionales, que gozarían de *autonomía administrativa y gremial* en sus actividades y gestiones de carácter provincial, municipal y local, cuyas sedes estarían en las respectivas capitales de esos distritos. Esos Consejos serían dirigidos por una Comisión administrativa elegida por el voto directo y secreto de los afiliados, siendo su mandato de cuatro años, y por los secretarios generales electos de cada una de las seccionales correspondientes a esos territorios. La Comisión administrativa de los Consejos se integraría por un secretariado de quince miembros y veinticinco vocales. De entre los secretarios se destacan el de Acción Política y el de Asuntos Provinciales, que tendría a su cargo el “contacto con organismos legislativos provinciales en función de establecer un actualizado conocimiento de los proyectos y medidas de gobierno” y se encargaría de las tramitaciones que las seccionales debieran continuar en la Capital Federal⁵⁹. Es de destacar que entre las funciones de los CDP se establecía la de organizar las seccionales pero también las juntas internas de delegados y los congresos por rama de actividad. Es decir, lo interesante es que se crearon instancias de deliberación que permitían atender reivindicaciones específicas e incentivaban a la vez la participación de los afiliados. La participación se expresaba a su vez a través de los Consejos por Rama de Actividad que estarían integrados por cinco secretarios y quince vocales, elegidos por voto directo y secreto de los afiliados pertenecientes a esa rama⁶⁰.

Otro mecanismo tendiente a reforzar la participación y democratización fue la introducción del *referendum*, que podía ser requerido por el CDN y también solicitado por los CDP, de la Capital Federal o de los territorios nacionales, toda vez que se quisiera someter a deliberación de los afiliados los asuntos que estimaran de interés y dignos de ser tratados en un plano superior, como ser en el Congreso o Consejo Federal⁶¹. Sin embargo, a pesar de que en la ley de Asociaciones Sindicales había sido establecido como una opción, los nuevos Estatutos de ATE no incorporaron la representación de la primera minoría en los órganos directivos. De todos modos las innovaciones señaladas fueron consideradas un avance significativo en el proceso democratizador, dado que la preeminencia otorgada a los órganos colegiados impli-

⁵⁸ Anteproyecto de Reforma de Estatuto de ATE. Buenos Aires, 1 al 3/12/1988 p. 3.

⁵⁹ *Ibidem*, art. 41.

⁶⁰ *Ibidem*, arts. 50 y 76.

⁶¹ *Ibidem*, art. 71.

caba también que los secretarios de cada nivel de conducción pasaban a integrar automáticamente el nivel superior conformando órganos colegiados.

Más allá del peso real que esta propuesta tuvo dentro del campo sindical, o de sus consecuencias específicas en la participación de los afiliados, lo que requeriría un estudio particular, el llamar la atención sobre esta experiencia apunta a mostrar una de las alternativas ensayadas, entre otras que podrían haberse planteado de haberse abierto un debate amplio sobre la democratización sindical. Es de destacar a su vez la similitud de lo adoptado con los planteos de democratización contenidos en el proyecto Caro Figueroa, lo que hablaría de la posibilidad de ensayar otras alternativas y de contar con el apoyo de aliados, si se hubieran planteado estrategias en ese sentido. Por otra parte, parece interesante traer a colación la propuesta de uno de los actores que en la década siguiente se convertiría en principal referente de la organización de un movimiento sindical alternativo. Lo anterior mostraría que los contenidos de la democratización no quedaban circunscriptos a la alternativa inicial propuesta por el gobierno y que aquella no podría efectivizarse en la medida que no se restituyeran los derechos sindicales consagrados, al menos como punto de partida. De este modo, en las expectativas de los implicados, democratizar parecía implicar primero restablecer derechos para luego avanzar en su ampliación.

Reflexiones finales

El discurso de campaña de Alfonsín sostenía que "con la democracia se come, con la democracia se cura, con la democracia se educa. ...", para destacar el valor de la misma como eje fundamental para reconstruir el Estado y democratizar la sociedad. Sin duda, desde 1983 fue mucho lo que se avanzó en la consolidación institucional, en el fortalecimiento del espacio público y en la garantía de derechos fundamentales; sin embargo, quedaron planteados muchos otros desafíos que afectarían notablemente las posibilidades de una democratización efectiva. Por ejemplo, si, como hemos sostenido en este trabajo, la democratización es un resultado de la ampliación y protección de la consulta, podemos atribuir parte de la responsabilidad del fracaso de la primera ofensiva radical no sólo al hecho de haber partido de un error de diagnóstico sobre las reivindicaciones prioritarias de los sindicatos, sino además al no haber sostenido una consulta abierta y plural acerca de los distintos proyectos. Esas dificultades para decodificar las demandas no se derivaban de un desacuerdo de fondo sobre el contenido de las relaciones laborales, ya que el gobierno radical no llegó a plantear un proyecto alternativo a la estructura sindical existente.

Como vimos, el proyecto Mucci fue derrotado por sólo dos votos y esto fue considerado un hito fundamental en las relaciones con los sindicatos, debiendo a partir de entonces hacer concesiones para contener la conflictividad que, sin embargo, fue en aumento hasta coronar los trece paros generales realizados durante este gobierno. ¿Qué hubiera pasado si el proyecto hubiera triunfado? O mejor, ¿el triunfo parlamentario hubiera puesto fin a la conflictividad sindical y abierto un proceso democratizador de mayor calidad? Tal vez se hubiera dado mayor competencia electoral, pero la LRS no afrontaba las que aparecían como las cuestiones prioritarias para los sindicatos en ese momento que eran recuperar la capacidad de incidir en la lucha salarial y poner coto a otras transformaciones sustanciales en el mundo del trabajo que habían comenzado a insinuarse desde los años de la dictadura. Además, al no derogar la ley de asociaciones profesionales dada en 1979, el proyecto de ley mantenía vigente la estructura

sindical sancionada durante esa dictadura, por lo que el gobierno radical demoraba en afrontar la recuperación de las consideradas legítimas representaciones, derechos y obligaciones de los trabajadores; es decir, de sus derechos sociales tal como históricamente habían sido constituidos a partir de la ley de asociaciones profesionales, sin abrir tampoco un debate que propusiera repensarlos en el nuevo contexto. De este modo, todo hace pensar que, aun triunfante, la solución Mucci no hubiera disuadido la conflictividad sindical debido al modo en que fue gestionada. En efecto, las corporaciones sindicales actuaron defensivamente —en el sentido de recuperar/restaurar derechos, tal como se esperaba de un proceso democratizador— ante un gobierno que parecía tener otras prioridades. Así, el primer resultado desfavorable en esta contienda implicó para el gobierno postergar una discusión de fondo que debió retomar tardíamente en un contexto que comenzaba a tornarse claramente en su contra.

Podría pensarse que el apresuramiento, tanto en la introducción del tema "desde arriba" —es decir, sin que el debate estuviera instalado ni en la sociedad ni entre los sectores directamente implicados—, así como en su rápido y terminante rechazo, impidió colocar en agenda la discusión de otra estructura organizativa posible que comenzara a cuestionar las prácticas del pasado y habilitara una mayor autonomía de las organizaciones frente al Estado.

De este modo, la falta de un proyecto integral redujo notablemente la capacidad del gobierno para hacer efectivo un proceso que fortaleciera la confianza y la integración en las redes de política pública de nuevos actores por encima de los preexistentes.

El trabajo procuró reconstruir la dinámica de la interacción entre el gobierno y los contra-demandantes, tratando de precisar los contenidos de la disputa y los sentidos sobre la democratización en cada uno de los momentos claves. En todo el proceso se pudo advertir la escasa capacidad política del gobierno para llevar adelante las propuestas. En el primer momento, correspondiente a la ofensiva por el proyecto Mucci, la democratización era entendida como un avance sobre los estatutos sindicales para imponer cambios que se suponía darían mayor representatividad a los cuerpos directivos e incrementarían la participación; sin embargo, no se abrió una consulta entre los afectados para conocer sus opiniones al respecto ni se derogaba la repudiada normativa de la dictadura. El gobierno demostró con este accionar escasa capacidad para conseguir resultados y también para recibir, seleccionar y priorizar las demandas que se expresaban como problemas públicos. Su capacidad política continuó deteriorándose al demorar la atención de los problemas e incrementando así la conflictividad. En el segundo momento considerado, el correspondiente a 1986, el gobierno entendió la democratización como el compromiso de completar las elecciones sindicales, esta vez en la demorada entidad confederal. Se pretendió avanzar también en una modificación del sistema de convenciones colectivas y en el derecho a la información en el ámbito del trabajo, iniciativas posiblemente auspiciosas pero a las que, como se dijo, los sindicatos antepusieron resolver la recuperación de las leyes que les daban entidad como tales, y el sector empresario se oponía terminantemente. De nuevo, el gobierno no pudo imponer la agenda ni conseguir resultados, cediendo además a las presiones del sector más ligado al pasado burocrático y dictatorial, el grupo de los "15", al designar como Ministro de Trabajo a comienzos de 1987 a un referente de este sector. Fue recién en el tercer momento, el que tuvo a Ideler Tonelli como ministro de esa cartera, cuando fue posible completar la democratización en el sentido de restituir los derechos sindicales dejados de lado por la dictadura. Se consi-

guió con ello la normalización: es decir, volver a la situación previa a la interrupción del orden constitucional, si bien con algunos avances en cuanto a mayores garantías para los trabajadores y en dirección a sostener mayor transparencia y pluralismo. Esto fue posible, justamente, porque con vistas a alcanzar acuerdos primaron la interacción y las concesiones entre las distintas posturas. Podría decirse que tal vez en esta ocasión, frente a las restricciones contextuales existentes, el gobierno demostró capacidad política para tomar decisiones que pusieran fin a la contienda por la normalización/democratización que había acompañado toda su gestión.

En ese proceso otras formas de entender la democratización sindical fueron también cristalizando. Este fue el sentido de centrar la atención en uno de los sindicatos paradigmáticos del sector estatal y referente del sindicalismo renovador, para contraponer algunas de las discusiones en relación con las características que debía adoptar la democratización sindical. Si bien pareciera –aunque esto requiere mayor indagación– que ni siquiera los principales exponentes del sindicalismo renovador cuestionaron la ortodoxia en materia de relaciones laborales, los debates sobre los contenidos de la democratización fueron abriendo un campo de innovaciones que, en el caso de ATE, se plasmaron en la renovación de su Estatuto hacia fines de 1988, buscando ampliar las bases de sustentación y de participación de los afiliados a través de la descentralización de la estructura organizativa, propuestas que –como vimos– habían sido planteadas desde el inicio de la reconstrucción democrática por algunos de los que luego serían colaboradores técnicos del gobierno. La trayectoria de ATE en el período puede considerarse un ejemplo paradigmático de ciertas discusiones u opciones sindicales tendientes a repensar el papel del sindicalismo en la sociedad dentro de una lógica que trascendiera la mera restauración del modelo anterior. Sin embargo, ATE formó parte de un núcleo más amplio de sectores que vieron en la salida democrática la posibilidad de profundizar la democratización como una alternativa política.

Otras cuestiones más generales sobre el modelo de sociedad, sobre el papel del Estado en ella y sobre los mecanismos de representación y participación fueron también sedimentando alternativas que, posiblemente, debido a la dificultad encontrada para plasmarlas en propuestas políticas que pudieran canalizarse por vías más rutinarias, aparecieron finalmente en los '90 como cuestionamiento y ruptura con el modelo sindical y con las relaciones Estado-sindicatos que lo habían sostenido, tal como sería la propuesta de la CTA.

Finalmente, las características que adoptó la disputa por la democratización sindical resultó contraproducente para el propio gobierno, no sólo porque careció de la capacidad para establecer un proyecto alternativo –uno de los objetivos anunciados del gobierno– sino porque probablemente ello redujo las posibilidades de consolidar un proyecto democratizador que contemplara alternativas proclives a un mayor pluralismo y autonomía.

RESUMEN

Si bien no puede negarse la presión de los gremios durante el gobierno de Alfonsín, las explicaciones que las consideran causantes del supuesto fracaso de la democratización sindical resultan parciales, ya que dejan fuera un aspecto central en todo proceso democratizador, el papel de la autoridad estatal para proponer y defender programas de gobierno. Estas preocupaciones nos llevaron a preguntarnos sobre la existencia en el radicalismo de un proyecto en materia de relaciones laborales, sobre su capacidad para aplicarlo y, también, sobre la formulación de propuestas democratizadoras dentro del campo sindical que consideraran el papel del Estado en el nuevo contexto de paulatina consolidación de un consenso neoliberal que pretendía limitar sus

funciones. En el trabajo se precisa el modo como pensamos la relación entre democratización y capacidades estatales para considerar luego la dinámica de la contienda en torno a la normalización/democratización sindical. Tratamos de mostrar que la escasa capacidad política del gobierno para delinear una política pública en torno a la democratización sindical llevó a demorar la restitución de la ciudadanía laboral hasta el final de su gestión reforzando la conflictividad del período; a pesar de esto, la democratización sindical logró convertirse en un tema de debate recuperado por sectores que en la década siguiente conformarían una alternativa dentro del movimiento sindical, como lo fue el ligado al sindicalismo renovador y, en particular, a la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE).

SUMMARY

Without denying unions pressure during Alfonsin's government, we consider that explanations which alleged union democratization's failure to these causes are partial because they let out a central aspect of any democratization's process, the role of state authority to propose and defend government programs. These concerns led us to wonder about the existence of an industrial relations's project in the radicalism, about the ability to apply it, and also about democratizing developing proposals in union's associations field inside a new neoliberal consensus that sought to limit state functions. The paper

specifies the way we think the relationship between democratization and state capacities to further consider the dynamics of the interaction around unions democratization / standardization. We try to show that the course followed by Alfonsin government responded to its inability to outline a policy in this regard, without expanding participation to other sectors, despite this, the content of union democracy and State's role in it were disputed by different sectors, between them by one that would form an alternative model within the union movement over the next decade, as it was in particular, the Association of State Workers (ATE).

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

GORDILLO, Mónica
 "Normalización y democratización sindical: repensando los '80". *DESARROLLO ECONÓMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 53, Nº 210-210, abril-diciembre 2013 (pp. 143-167).
 Descriptores: <Sindicatos> <Normalización/democratización sindical> <Ciudadanía laboral> <Políticas públicas> <Argentina>.