

Luis Campos

## La fortaleza

Sindicatos, Estado y relaciones de fuerzas  
(Argentina, 1945-2001)

ediciones  
**IMAGO  
MUNDI**



COLECCIÓN CONFRONTACIONES PIMSA  
Dirigida por Nicolás Iñigo Carrera

Luis Campos

La fortaleza. Sindicatos, Estado y relaciones de fuerzas (Argentina, 1945-2001). 1a ed. Buenos Aires: 2023

244 p.; 15,5x23 cm.

ISBN 978-950-793-416-2

1. Historia Argentina. I. Título.

CDD 22.20982

Fecha de catalogación: 19/03/2023

© 2023, Luis Campos

© 2023, Ediciones Imago Mundi

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en Argentina, tirada de esta edición: 400 ejemplares

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin permiso previo por escrito del editor. Este libro se terminó de imprimir en el mes de junio de 2023 en San Carlos Impresiones, Virrey Liniers 2203, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina.

Para Nilo y Laura

---



# Sumario

Elementos para volver a revisar la relación entre el Estado y los sindicatos . . . . .	XI
1 El mercado de fuerza de trabajo en un contexto de expansión de la producción industrial: una aproximación a la relación de fuerzas objetiva . . . . .	3
1.1 Introducción . . . . .	3
1.2 El crecimiento de la producción industrial y sus impactos en el mercado de fuerza de trabajo . . . . .	5
1.3 Crecimiento del empleo industrial y posibilidades para la acción sindical . . . . .	9
1.4 De la relación de fuerzas objetiva a la acción y organización sindical . . . . .	17
2 Institucionalización y relación de fuerzas políticas: la intervención del Estado en la conformación de la estructura sindical . . . . .	19
2.1 Introducción . . . . .	19
2.2 La Revolución de 1943 y los orígenes del proceso de institucionalización . . . . .	20
2.3 Regulación normativa y ocupación del mapa sindical (1945-1955) . . . . .	23
2.4 Ataques, resistencias y contraataques: la consolidación de la estructura sindical (1955-1976) . . . . .	30
2.5 Estructura sindical y organización en los lugares de trabajo . . . . .	50
3 La ofensiva sindical sobre la negociación colectiva . . . . .	65
3.1 Introducción . . . . .	65
3.2 El establecimiento de la negociación colectiva centralizada por rama de actividad (1943-1955) . . . . .	65
3.3 De Aramburu al Rodrigazo: marchas y contramarchas de la negociación colectiva (1955-1975). . . . .	74

3.4	La negociación colectiva y el control de los procesos productivos. . . . .	82
4	Reestructuración capitalista y cambios en la relación de fuerzas objetiva: el mercado de fuerza de trabajo desde la dictadura hasta el fin de la convertibilidad . . . . .	99
4.1	Introducción . . . . .	99
4.2	Cambios en el mercado de fuerza de trabajo y expansión del ejército de reserva . . . . .	100
4.3	Caída del empleo industrial y crecimiento del sector servicios. . . . .	102
4.4	El empleo en el comercio y los servicios. . . . .	107
4.5	La desarticulación del mercado formal de fuerza de trabajo y las organizaciones sindicales . . . . .	114
5	Institucionalización sindical y relación de fuerzas políticas: la estructura sindical en cuestión . . . . .	117
5.1	Introducción . . . . .	117
5.2	El gobierno militar frente a las organizaciones sindicales . . . . .	118
5.3	El retorno de la democracia y la reinstitucionalización de las organizaciones sindicales . . . . .	126
5.4	La ofensiva estatal sobre la representación en los lugares de trabajo . . . . .	136
6	La negociación colectiva en la era de la flexibilización laboral. . . . .	143
6.1	Introducción . . . . .	143
6.2	La reestructuración del sistema de negociación colectiva. . . . .	144
6.3	Flexibilización laboral y regulación de las condiciones de compraventa y consumo productivo de la fuerza de trabajo . . . . .	153
7	Sindicatos, Estado y relaciones de fuerzas. Una mirada retrospectiva y desafíos a comienzos del siglo XXI . . . . .	165
7.1	La relación entre el Estado y los sindicatos en el largo plazo . . . . .	166
7.2	Una reversión parcial en el estado de las relaciones de fuerzas y nuevos desafíos para las organizaciones sindicales (2002-2019) . . . . .	176
7.3	Desafíos a futuro: la encrucijada de las organizaciones sindicales . . . . .	183
	Referencias . . . . .	187
	Índice de autores . . . . .	201

# Elementos para volver a revisar la relación entre el Estado y los sindicatos

## Introducción

El 2 de septiembre de 1878 la Unión Tipográfica Bonaerense declaró una huelga, la primera de la historia argentina lanzada por una organización sindical. En los siguientes años, cigarreros, empleados de comercio, yeseros, peones de aduana, panaderos y empleados telefónicos realizaron medidas similares. Dos décadas más tarde, en 1902, la Federación Obrera Argentina impulsó la primera huelga general en rechazo a la ley de Residencia.

En mayo de 2019 la Confederación General del Trabajo llevó adelante la quinta huelga general contra la política económica del gobierno de Mauricio Macri. El reclamo contó con la participación del resto de las centrales sindicales y de organizaciones sociales que agrupan a trabajadores de la autodenominada «economía popular». Para entonces las acciones de protesta de los sindicatos eran una de las expresiones más extendidas de la conflictividad social.

A lo largo de estos 140 años las luchas de los trabajadores atravesaron distintas etapas, con ciclos de alza y baja, con mayores o menores niveles de institucionalización, articulándose con el aparato estatal o enfrentando una represión con niveles de violencia extremos. El denominador común fue una activa presencia de la organización colectiva de los trabajadores bajo formatos y estrategias disímiles, pero en todos los casos ineludible.

Sin embargo, en las últimas décadas este accionar intentó ser invisibilizado. En los años noventa, al calor de las tesis que postulaban globalmente el fin del trabajo, el estudio de las estrategias de organización y acción sindical pasó a un segundo plano y el centro de atención se trasladó a los conflictos motorizados por los «nuevos movimientos sociales», donde se encontraban organizaciones campesinas, indígenas, ambientalistas, de derechos humanos, de

mujeres, de trabajadores desocupados. La clase obrera organizada sindicalmente pasaba así a ocupar un lugar secundario, cuando no inexistente.

La rebelión popular de diciembre de 2001 pareció reforzar esta lectura. Las protestas incluyeron un cuestionamiento al sistema político en su totalidad, simbolizado en el «que se vayan todos», que también habría alcanzado a los dirigentes sindicales, quienes aparecían asociados a lo «viejo» que definitivamente comenzaba a ser dejado de lado. La falta de una dirección sindical en la insurrección del 19 y 20 de diciembre contribuyó a sostener los discursos sobre la ausencia de la clase trabajadora organizada sindicalmente, pese a que tan solo unos días antes, el 13 de diciembre, se había llevado adelante una huelga general contra el gobierno de Fernando de la Rúa.

En los primeros meses de 2002, los «nuevos» actores sociales continuaron ocupando un rol central en la agenda política y social con experiencias como las asambleas populares y las fábricas recuperadas. Ello fue acompañado por una modificación de los temas de investigación en ciencias sociales, en los que las experiencias de lucha de los trabajadores y sus organizaciones gremiales quedaban relegadas. Si la clase obrera y el conflicto capital-trabajo habían perdido su centralidad como categorías analíticas para dar cuenta de los fenómenos que se observaban en la organización política, económica y social de nuestro país, era lógico esperar que el estudio de las formas de organización y acción sindical perdiera interés.

No obstante, pocos años más tarde el sistema político comenzó a relegitimarse a través de una nueva experiencia de gobierno del peronismo, y la clase obrera habría «reaparecido» tras una fugaz ausencia y con ella las organizaciones sindicales y la lucha de clases. En particular se ha planteado, desde perspectivas no siempre coincidentes, que estaríamos frente a una «revitalización sindical» originada en el cambio de la orientación política del gobierno nacional a partir del año 2003 o, en forma más específica, en modificaciones en el tipo de «intercambio político» entre las organizaciones sindicales y las autoridades gubernamentales.

La reaparición de estos problemas contribuyó a poner en debate nuevos interrogantes. ¿Cuáles son las razones que explican esta «revitalización»? ¿Qué formas, nuevas y viejas, utilizan los trabajadores en sus luchas? ¿Qué continuidades y rupturas existen con relación a la dinámica de acción y organización de los sindicatos

durante las décadas previas? ¿Qué razones se encuentran por detrás de los cambios en la relación entre el Estado y las organizaciones sindicales en las últimas décadas?

A fin de responder a estos interrogantes que todavía permanecen abiertos, es necesario releer algunos trabajos clásicos sobre la organización sindical en Argentina. Aun así, la mayoría de ellos no registra sus cambios en el largo plazo, posee un pronunciado sesgo hacia el análisis de los vínculos institucionales entre los sindicatos y el Estado y subestima el impacto de las modificaciones en las relaciones de fuerzas sobre las estrategias de acción y organización colectiva. En efecto, la estructura económica en muchos casos aparece como un mero contexto en el cual se enmarca la actividad de los trabajadores organizados sindicalmente y, al prevalecer los estudios centrados en el corto plazo, las variables económicas se representan en forma estática, sin distinguir los rasgos que responden a tendencias de largo plazo o a razones coyunturales.

El objetivo de este trabajo apunta a dar cuenta de estos problemas. Para ello incorpora una mirada de largo plazo en la revisión de las relaciones entre el Estado y los sindicatos, y describe el impacto de los cambios en las relaciones de fuerzas sobre las características de la estructura sindical, en particular del sistema de sindicato único por rama de actividad, y la dinámica y contenidos del sistema de negociación colectiva.

El punto de partida de este análisis es el proceso de institucionalización generalizada de las organizaciones gremiales a mediados de los años cuarenta y su desarrollo se prolonga hasta la crisis de 2001, momento que constituye el antecedente directo de las actuales discusiones en torno a la recuperación de la actividad sindical.<sup>[1]</sup> En este punto se puede señalar, a modo de hipótesis, que la trayectoria de la estructura sindical y la negociación colectiva habría estado fuertemente condicionada por los cambios en las relaciones

---

[1] El examen de períodos extensos plantea otro tipo de dificultades, en tanto obstaculiza la comprensión de dimensiones que poseen gran importancia en una reconstrucción histórica de la relación entre el Estado y los sindicatos. Dentro de ellas se encuentran, entre otras, las transformaciones en los procesos productivos, como la tercerización y deslocalización, y en las estrategias de disciplinamiento empresarial. Asimismo, la extensión del trabajo dificulta adentrarse en experiencias cuya consideración podría reforzar, o en algunos casos matizar, algunas de las observaciones más generales que aquí se realizan.

de fuerzas, donde se condensaron los determinantes provenientes de la estructura económica, de los aspectos políticos del vínculo Estado-sindicatos y de las tensiones inherentes a la forma en la que se consolidó la estructura sindical.

En dicho recorrido pueden distinguirse dos grandes etapas. En la primera, que se prolongó hasta mediados de los años setenta, la estructura económica dispuso condiciones cada vez más favorables para la acción de los sindicatos, potenciadas por su estructura organizativa (sindicatos verticales con una fuerte implantación local) y por su capacidad para canalizar la representación política de los trabajadores. En consecuencia, los sindicatos obtuvieron conquistas institucionales (el reconocimiento estatal del sistema de sindicato único por rama de actividad, la negociación colectiva centralizada y la administración del sistema de obras sociales) e impusieron fuertes límites a los empleadores en la regulación de las condiciones de compraventa y consumo productivo de la fuerza de trabajo.

Por el contrario, en la segunda etapa se experimentó una reversión. Los sindicatos defendieron exitosamente sus reivindicaciones institucionales, pero sin impedir que los empleadores removieran los límites que dificultaban una mayor intensificación en la utilización de la fuerza de trabajo. Este retroceso se explicaría por los cambios en la estructura económica y la derrota de la clase obrera en los años setenta, que instauraron condiciones crecientemente adversas para la acción colectiva. A su vez, la persistencia de aquellas conquistas institucionales se vincularía con la dinámica de las relaciones políticas entre el Estado y los sindicatos y, en particular, con los cambios en el vínculo entre estos y el peronismo desde comienzos de los ochenta.

Esta tendencia parecería haberse modificado a partir de la crisis de 2001. En cierto sentido podría decirse que la relación entre el Estado y los sindicatos habría experimentado, en las primeras dos décadas de este siglo, una nueva reversión parcial. Si bien esta etapa formalmente excede los marcos de este trabajo, la tentación de abordarla es grande. Sobre ella, y en particular sobre las especificidades que se desprenden de un nuevo cambio en las relaciones de fuerzas, volveremos en el último capítulo.

## Marco conceptual

En el modo de producción capitalista los trabajadores y los empleadores se encuentran en posiciones antagónicas. Mientras que los trabajadores, despojados de sus condiciones materiales de existencia, están forzados a vender su fuerza de trabajo, los propietarios de los medios de producción pugnan por apropiarse de proporciones crecientes de trabajo excedente como parte de la dinámica de acumulación y de la competencia a la que están expuestos frente a otros capitalistas.

El vínculo entre el Estado y las organizaciones sindicales no está al margen de estas determinaciones generales. Ambos, en niveles muy diferenciados, le imponen límites a las pretensiones del capital en relación con las condiciones de compraventa y consumo de la fuerza de trabajo. Mientras los capitalistas individuales procuran crear condiciones que reduzcan los costos laborales, el Estado, en tanto garante de la relación social capitalista, interviene para evitar que la presión sobre el trabajo se traduzca en una situación social y políticamente insostenible. Por su parte, los sindicatos surgen como resultado de la asociación de los trabajadores con la competencia entre sí a fin de hacer frente a la presión del capital y mejorar su situación. Por ende, el sistema institucional y político se conforma por un entramado de prescripciones normativas y de espacios de mediación que constituyen una expresión de la lucha de clases en una sociedad dada, siendo a su vez resultado de la correlación de fuerzas en un determinado momento (Marín 1982).

Desde esta perspectiva teórica, este trabajo retoma las discusiones en torno a cuatro ejes:

- 1) la existencia de relaciones de fuerzas que operan en un determinado período, y sus diversos grados o momentos;
- 2) la caracterización del Estado como un espacio de condensación de estas relaciones de fuerzas;
- 3) la consideración de los sindicatos como herramientas para limitar la competencia y su vinculación con la defensa de los intereses de los trabajadores;
- 4) el análisis de los mecanismos de regulación como una cristalización de un determinado Estado y de las relaciones de fuerzas que en él se condensan.

## Caracterización y alcances de las relaciones de fuerzas

Referirse de manera genérica a las relaciones de fuerzas es recurrente al momento de analizar tanto conflictos puntuales como procesos históricos más prolongados. Sin embargo, este uso del concepto en forma abstracta no hace más que repetir el hecho que debe explicar, presentándolo una vez como hecho y otra como ley abstracta y como explicación (Gramsci 1999).

Para sortear este obstáculo, Gramsci identifica tres momentos o grados:

- 1) una relación de fuerzas objetiva;
- 2) una relación de fuerzas políticas;
- 3) una relación de fuerzas militares.

Esta aproximación posibilita distinguir entre los movimientos orgánicos, conformados por aspectos que muestran un mayor nivel de permanencia, y los movimientos de coyuntura, que se presentan como ocasionales, inmediatos, casi accidentales.<sup>[2]</sup>

El primer momento consiste en una relación objetiva, independiente de la voluntad de los hombres, que por ello mismo resulta mensurable.<sup>[3]</sup> Se trata de establecer el grado de desarrollo de las

[2] Una mirada que se centre en los movimientos de coyuntura otorgaría un lugar primordial a la actuación de dirigentes puntuales y a episodios coyunturales de mayor o menor relevancia. En palabras de Gramsci (1999), daría lugar a «una crítica política menuda, cotidiana, que afecta a los pequeños grupos dirigentes y a las personalidades inmediatamente responsables del poder». Por el contrario, al priorizar los fenómenos orgánicos será necesario poner el acento en la trayectoria en el largo plazo, visualizando no tanto el papel de las personas en cada contexto particular, sino el de los grupos sociales y las relaciones de fuerzas entre ellos, permitiendo así realizar una «crítica histórico-social, que afecta a las grandes agrupaciones, más allá de las personas inmediatamente responsables y más allá del personal dirigente».

[3] En *Cuadernos de la cárcel*, Gramsci (1999) utiliza el término «relación de fuerzas sociales» para referirse a este primer momento, atribuyéndole el carácter objetivo por cuanto no depende de la voluntad de los sujetos involucrados. De ello no debe desprenderse que solo este momento revista el carácter social, sino que todas las dimensiones – objetiva, política y militar – resultan clave para analizar el proceso de formación y desarrollo de las fuerzas sociales en su conjunto. En lo que sigue se reserva el uso del concepto «relación de fuerzas sociales» para referirnos a ellas en forma genérica, utilizando el concepto «relación de fuerzas objetiva» cuando sea necesario dar cuenta de este primer momento.

fuerzas materiales de producción y los distintos agrupamientos sociales ubicados en torno a ellas (la cantidad de empresas y empleados, de ciudades y de población, etcétera), para luego estudiar si en la sociedad existen las condiciones suficientes y necesarias para su transformación. Estos elementos objetivos generan, y a la vez son producto de, las contradicciones entre los distintos agrupamientos sociales, a partir de la función y la posición que cada uno de ellos ocupa en la producción (Gramsci 1999).<sup>[4]</sup> Estas relaciones sociales, ajenas a la voluntad y estrechamente ligadas a la estructura económica, constituyen una disposición de fuerzas objetiva en la que se asienta la vida política de la sociedad (Iñigo Carrera 2004).

Este primer momento de las relaciones de fuerzas se vincula con las condiciones objetivas que favorecen o dificultan las luchas sindicales. Hyman (1981) sostiene que en algunas situaciones los obstáculos a la organización son particularmente severos y afirma que suele ser especialmente difícil en centros de trabajo pequeños o aislados o en industrias con mano de obra eventual. Como consecuencia de ello, destaca que en determinados sectores tradicionales (minería, ferrocarriles, puertos, industria automotriz) se lograron niveles de sindicalización cercanos al 100 %, mientras que en algunos sectores de servicios la organización sindical tiende a ser extremadamente débil.

El segundo momento del análisis de Gramsci refiere a la relación de fuerzas políticas. Allí distingue tres nuevas fases, en virtud de los distintos grados de conciencia política:

- 1) Una económico-corporativa, donde los sujetos poseen una solidaridad profesional (sienten que deben ser solidarios con otros miembros de su corporación), pero no llegan a conformar un agrupamiento social.

---

[4] La referencia a la relación de fuerzas sociales debe distinguirse de la utilización que Von Clausewitz y Lenin hicieron del concepto fuerzas sociales, ya que para el primero resultaba equivalente a «fuerzas armadas», mientras que para el segundo expresaba distintos momentos y formas de alianzas de clases e intereses de clases cuyo enfrentamiento realizaba la lucha de clases (Marín 1982). En este sentido, Marín señala que «la noción de fuerza social (...) es una referencia a una relación de fuerza material. Es decir, esa fuerza material se constituye a partir de un proceso social; en definitiva, hablar de fuerza social es referirse a qué relaciones sociales tienen como consecuencia la existencia de una fuerza material».

- 2) Una económico-política, donde la conciencia de la solidaridad de intereses se extiende a la totalidad de los miembros del agrupamiento social, pero no trasciende el campo económico. A diferencia de la fase anterior, se plantea la cuestión del Estado, en tanto se reivindica el derecho a participar, en condiciones de igualdad, en la administración y la legislación.
- 3) Una política, donde los miembros del agrupamiento social alcanzan «la conciencia de que los intereses propios “corporativos” (...) deben pasar a ser los intereses de otros agrupamientos subordinados». En esta fase se produce la hegemonía de un agrupamiento social fundamental sobre los agrupamientos subordinados, determinando no solo la unidad económica y política, sino también la unidad intelectual y moral, ya no circunscripta a un plano corporativo, sino universal. Las ideologías germinadas anteriormente tienden a convertirse en «partido», y el «Estado-gobierno» pasa a ser concebido como organismo propio del agrupamiento social que impone su hegemonía sobre los restantes grupos subordinados, creando de esta manera el terreno más propicio para su máxima expansión.

La consideración de la relación de fuerzas políticas permite incorporar las mediaciones subjetivas que hacen al grado de homogeneidad y de autoconciencia alcanzado por los diversos agrupamientos sociales (Gramsci 1999). Este grado de autoconciencia, en el caso de los trabajadores, puede desarrollarse como ciudadanos-asalariados o como clase obrera. Si prevalece el aspecto de asalariados, los trabajadores intentarán obtener mejores condiciones para la venta de su fuerza de trabajo. Por el contrario, de reconocerse como clase obrera, ante la privación de sus condiciones materiales de existencia se plantearán como meta otra forma de organización social que elimine la situación de explotación (Iñigo Carrera 2004).

El abordaje de la relación de fuerzas políticas requiere identificar, en sus distintos grados o momentos, las distinciones entre lucha económica y política. La primera, también llamada lucha profesional y sindical, se dirige a resistir a los capitalistas, mientras que la segunda tiene por objetivo específico el poder del Estado, y su distinción está en la base de la diferencia de sus formas de organización: sindicatos-partidos (Poulantzas 1969). Sin embargo,

ello no debe conducir a una escisión entre los distintos planos, que junto con la lucha teórica se encuentran presentes en todo enfrentamiento social, aunque no necesariamente con igual densidad (Marín 1982).

El último momento analizado por Gramsci es el de la relación de fuerzas militares, donde coexisten una fase militar en sentido estricto y otra político-militar. Esta distinción le permite señalar que el grupo oprimido – que posee un menor desarrollo de su fuerza militar en sentido estricto – necesariamente debe oponer, en una primera instancia, una fuerza político-militar, conformada por elementos de acción política que apunten a debilitar la fuerza militar hegemónica.

Al analizar el vínculo entre los distintos grados o momentos que pueden distinguirse dentro de las relaciones de fuerzas, Gramsci (1999) se pregunta si los hechos históricos fundamentales son determinados por el malestar o el bienestar económico. Sostiene que no puede darse a este interrogante una respuesta taxativa, y que el malestar o bienestar económico, como causa de rupturas en un equilibrio histórico, solo es un aspecto parcial de las relaciones de fuerzas en sus diversos grados. Este equilibrio puede romperse tanto porque una situación de bienestar se ve amenazada como porque el malestar se ha vuelto intolerable. De esta manera, estas situaciones se convierten en un elemento perteneciente a las fluctuaciones ocasionales en cuyo terreno la relación social de fuerzas se convierte en relación política de fuerza para culminar en la relación militar decisiva. De no desarrollarse estos momentos, Gramsci postula que puede esperarse una victoria de la «vieja sociedad», que de esta manera obtiene un período de respiro, o una destrucción recíproca de las fuerzas en conflicto.

Esta conceptualización permite analizar la trayectoria del sindicalismo en la Argentina en el largo plazo más allá de las fluctuaciones ocasionales de los contextos históricos y, en particular, resulta clave para explicar el origen y trayectoria de la legislación sobre estructura sindical y negociación colectiva.

## El Estado como un espacio de condensación de relaciones de fuerzas

Habitualmente el Estado, bajo el modo de producción capitalista, suele ser presentado como la encarnación del interés general

de toda la sociedad, es decir, como la representación de la voluntad del pueblo que institucionalmente aparece como conjunto de ciudadanos-individuos. Sin embargo, esta perspectiva oculta su carácter de clase e impide visualizar su función como factor de cohesión de la unidad de una formación social y como espacio donde se condensan sus contradicciones internas (Poulantzas 1969).

Esta idea ya estaba presente en Gramsci, quien sostenía que el Estado puede ser caracterizado como «el lugar donde la clase dominante se unifica y constituye para materializar su dominación no solamente mediante la fuerza, sino por medio de una complejidad de mecanismos que garanticen el consentimiento de las clases subalternas» (Thwaites Rey 2007a). Esta concepción ampliada del Estado es el resultado de las relaciones orgánicas entre Estado o sociedad política y sociedad civil. En términos generales, para Gramsci (1999) el grado de desarrollo de la sociedad civil en los países de Europa occidental era central para explicar las distintas trayectorias que la revolución había tenido en las primeras décadas del siglo XX, exitosa en Oriente, fallida en Occidente. Mientras que en Oriente el sistema de dominación se basaba fundamentalmente en la represión y no en el consenso, los países de Europa occidental ya habían desarrollado un entramado de instancias organizativas de la sociedad civil, con un enorme tejido de pautas culturales, ideológicas y políticas que aseguraban la permanencia del orden social burgués como un verdadero sistema de defensa. En consecuencia, mientras que en Oriente la toma del aparato de coerción permitió desarticular más o menos rápidamente el sistema de dominación, en Occidente resultaba necesario reparar en instancias que, en el seno de la sociedad civil, operaban como resistencia a la modificación de las relaciones sociales vigentes.<sup>[5]</sup>

Este razonamiento permite complejizar el concepto Estado, que entonces no solo es coerción, dictadura y dominación, sino también consenso y dirección. Aquí juega un papel esencial la concepción ampliada, incorporada la sociedad civil, en cuyo seno organizaciones culturales, sociales, políticas y sindicales pueden articular dicho consenso. Desde esta posición, los medios de coerción se

---

[5] «En Oriente el Estado lo era todo, la sociedad civil era primitiva y gelatinosa; en Occidente, entre Estado y sociedad civil había una justa relación y en el temblor del Estado se discernía de inmediato una robusta estructura de la sociedad civil» (Gramsci 1999).

constituyen en la fuerza de reserva frente a los momentos excepcionales de crisis, mientras que las instituciones de la sociedad civil se convierten en los principales soportes del orden. Por ende, Estado y sociedad civil forman parte de un sistema único donde «el Estado, en sentido restringido, se constituye en la “trinchera avanzada” (...) mientras que la hegemonía, en las sociedades desarrolladas, tiende a asegurarse fundamentalmente en la sociedad civil» (Thwaites Rey 2007b).

Para Gramsci estos consensos requieren de ciertas bases materiales, es decir, que el Estado debe incorporar los intereses y las tendencias de los grupos dominados, para lo cual el grupo dirigente debe ser capaz de realizar sacrificios de orden económico-corporativo. Poulantzas (1969) retoma esta concepción y resalta que «para que el Estado pueda desempeñar su papel de garante de los intereses económicos dominantes está obligado a hacer concesiones a las clases dominadas», sin que ello implique que dichas concesiones no puedan ser arrancadas por los sectores populares mediante su lucha. El único límite es que el poder político de las clases dominantes y el aparato de Estado queden intactos.<sup>[6]</sup>

La consideración de estas bases materiales y la incorporación, siempre parcial, de los intereses de las clases dominadas permite identificar la primacía de los momentos de coerción o consenso en contextos históricos determinados. Estos serán función, por un lado, de las condiciones de desarrollo de las fuerzas productivas y los regímenes de acumulación vigentes en cada sociedad y en cada momento histórico y, por el otro, de la posibilidad y voluntad de las clases dominantes de hacer concesiones en el plano económico y político y de la capacidad de las clases subalternas para modificar la correlación de fuerzas a su favor (Thwaites Rey 2007a).<sup>[7]</sup>

[6] «El Estado capitalista (...) permite, por su misma estructura, la garantía de intereses económicos de ciertas clases dominadas, contrarios eventualmente a los intereses económicos a corto plazo de las clases dominantes, pero compatibles con sus intereses políticos, con su dominación hegemónica» (Poulantzas 1969).

[7] Estas dimensiones son muy relevantes para analizar la relación entre el Estado y los sindicatos en la Argentina, por cuanto en la segunda mitad del siglo XX se registraron cambios en el desarrollo de las fuerzas productivas y en los regímenes de acumulación, y modificaciones en las concesiones efectuadas por las clases dominantes y en la capacidad de acción de las clases dominadas. La primacía de momentos de coerción y de consenso, a

Para esta perspectiva, el Estado debe ser contemplado como la condensación de una relación de poder entre las clases en conflicto, rechazando la idea del Estado como una cosa o como un sujeto (Poulantzas 1986).<sup>[8]</sup> Esta dimensión relacional permite identificar una separación en el modo de producción capitalista entre lo económico, que detenta el papel predominante, y lo político, que cuenta con cierto grado de autonomía relativa. Asimismo, suministra el marco general cuya forma concreta dependerá de la coyuntura precisa en que se encuentre la lucha de clases.<sup>[9]</sup>

La existencia de cierta autonomía de lo político respecto de lo económico posibilita, según Poulantzas, que de acuerdo a la relación de fuerzas imperante se apliquen políticas sociales que impliquen transferencias de recursos desde las clases dominantes hacia las clases dominadas. Sin embargo, ello solo permite atacar el poder económico de las clases dominantes, sin llegar a amenazar nunca su poder político. En este sentido, «el Estado capitalista, con dirección hegemónica de clase, no representa *directamente* los intereses económicos de las clases dominantes, sino sus *intereses políticos*: es el centro del poder político de las clases dominantes al ser el factor de organización de su lucha política». Respecto de las clases dominadas, la función del Estado capitalista es impedir su organización política (Poulantzas 1969, el destacado en el original).

## Sindicatos y negociación colectiva

El surgimiento de las organizaciones sindicales y el establecimiento de los sistemas de relaciones laborales – donde la estructura sindical y la negociación colectiva de las condiciones de trabajo asumen un papel central – se encuentran estrechamente ligados a

---

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

[8] Poulantzas agrega que el Estado «no se reduce a la relación de fuerzas», ya que «presenta una opacidad y resistencia propias», por lo que «un cambio en la relación de fuerzas entre clases (...) no se traduce de forma directa e inmediata (...) y solo se cristaliza en el Estado bajo una forma refractada y diferencial según sus aparatos».

[9] «La autonomía específica del Estado capitalista y de las relaciones de producción en el modo de producción capitalista se refleja, en el campo de la lucha de clases, en una autonomía de la lucha económica y la lucha política de clases» (Poulantzas 1969).

las transformaciones productivas desarrolladas en el marco de la expansión del modo de producción capitalista.

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

Las organizaciones sindicales se integran en «una compleja red de instituciones y organismos en el seno de la sociedad civil que (...) organizan el consenso de las clases subalternas para la reproducción del sistema de dominación» (Gramsci 1973). Es decir, los sindicatos, al igual que los partidos políticos, «constituyen una base firme de “contención” de los desbordes populares y contribuyen a garantizar la pervivencia del sistema capitalista» (Thwaites Rey 2007b).

Este razonamiento surge de constatar que los sindicatos no se desarrollaron de una manera autónoma, sino como resultado de la configuración general de la sociedad humana dominada por las leyes soberanas del capitalismo, y que constituyen el tipo de organización específico necesario para regular las condiciones de compraventa de la fuerza de trabajo. Esta idea es retomada por Marín (1982), quien sostiene que la organización de los sindicatos obreros tiene un carácter inequívoco burgués, más allá de que dentro de ellos puedan existir orientaciones de carácter clasista y trabajadores que se organizan, luchan y combaten no como ciudadanos, sino como obreros que asumen la totalidad de las relaciones sociales en un momento dado.

La necesidad histórica del surgimiento del sindicalismo no implica que su estructura organizativa haya sido uniforme en distintos espacios geográficos y temporales. Hyman (1981) señala que habitualmente se denomina estructura del sindicalismo a los modelos de organización (criterios de inclusión y exclusión, líneas de demarcación y división), y que ello hace referencia no a las relaciones

organizativas internas de los sindicatos individuales, sino al movimiento como un todo. Esta estructura no es un fenómeno fijo, sino un proceso, el resultado histórico de estrategias interdependientes pero no resueltamente integradas de una diversidad de grupos fragmentarios de trabajadores.<sup>[10]</sup>

El surgimiento de las organizaciones sindicales *en* el capital se encuentra en la base de las teorías que postulan la tendencia de los sindicatos a integrarse al sistema. Hyman (1978) describe la posición de Wright Mills, quien afirma que como consecuencia del vínculo estrecho entre las burocracias sindicales y las instituciones de control del capitalismo surge una cooperación negocios-trabajo dentro de los establecimientos. De esa manera el sindicato asume gran parte del trabajo de la compañía con el personal y se convierte en un agente disciplinador de la base.

Esta tesis, que sostiene la existencia de una madurez sindical, hace hincapié en que en el largo plazo las organizaciones sindicales deben convertir sus reivindicaciones temporales en organización permanente. Ello se traduce en una mayor intervención en la regulación de las condiciones de trabajo y, como contracara de ello, en la búsqueda del reconocimiento del sindicato por el empleador, cuyo reverso es el reconocimiento del empleador por el sindicato (Hyman 1978). Según esta perspectiva, la práctica institucional de la negociación colectiva permite llevar el conflicto laboral hacia una resolución satisfactoria. En otras palabras, la función de la negociación colectiva es aliviar o suprimir los síntomas más que curar la enfermedad subyacente, y no debe sorprender que en muchas industrias la negociación colectiva sea iniciada por los empresarios con el propósito explícito de imponer límites a las normas y prácticas impuestas unilateralmente por los sindicalistas (Hyman 1981).

La negociación colectiva refuerza la conciencia de los trabajadores en tanto ciudadanos-asalariados, quienes en un plano de igualdad formal participan en la instauración de pautas referidas a dos momentos medulares en el modo de producción capitalista: el

---

[10] Las conclusiones de Hyman surgen de analizar la conformación histórica de la estructura sindical en Estados Unidos y Gran Bretaña. Para un análisis de los vínculos entre los procesos históricos y la consolidación de distintos tipos de estructura sindical en Alemania, Francia e Italia, y una crítica a las teorías que, sobre la base de un determinismo tecnológico, postulan una convergencia hacia un modelo sindical universal, véase Rehfeldt (2000).

de compraventa y el de consumo productivo de la fuerza de trabajo. A su vez, requiere que los trabajadores ya hayan sido liberados en el doble sentido al que hacía referencia Marx: en tanto propietarios de una mercancía de la que pueden disponer libremente, y como carentes de otros medios que les permitan poner en actividad su fuerza de trabajo.<sup>[11]</sup> Es solo a partir de esta doble liberación que la negociación colectiva establece regulaciones para la circulación de mercancías que serán «aceptadas» por oferentes y demandantes de fuerza de trabajo.

Ahora bien, la adquisición de fuerza de trabajo por parte de los poseedores de dinero no implica apropiación alguna de trabajo excedente. Es necesario que esta mercancía sea consumida para que genere valor y, como todo consumo de mercancías, se realiza fuera de la esfera de la circulación. En este sentido, «la transformación del dinero en capital ocurre *en* la esfera de la circulación y *no* ocurre en ella. Se opera *por intermedio* de la circulación, porque se halla condicionada por la *compra de la fuerza de trabajo* en el mercado. Y no ocurre en la circulación, porque esta se limita a iniciar el *proceso de valorización*, el cual tiene lugar en la *esfera de la producción*» (Marx 2002, el resaltado en el original). En esta última, el capitalista intentará extraer la mayor cantidad de valor de uso del consumo de la fuerza de trabajo, mientras que el trabajador, por el contrario, intentará que dicha fuerza se desgaste el mínimo posible. Nuevamente, la negociación colectiva aportará pautas «consensuadas» para regular este proceso, que se plasmarán en normas sobre la extensión de la jornada, los ritmos y las formas de organización del trabajo, entre otros aspectos.

La progresiva profesionalización de los sindicatos fue observada por Gramsci (1973), quien describe su conversión en aparatos que obedecen a leyes propias, inherentes a su estructura y extrañas a la masa. La dinámica de la contratación colectiva responde a esta misma tendencia, por cuanto el sindicalismo desarrolla la capacidad de entablar pactos y contraer compromisos con el empresario, obligándolo a aceptar una legalidad con el obrero, basada en su

---

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

confianza sobre la capacidad del sindicato para obtener de las masas obreras el respeto a las obligaciones contraídas.

Este aspecto se vincula con la distinción entre el «poder para» y el «poder sobre» de las organizaciones sindicales. Así, el sindicato es, por un lado, un instrumento y un medio de poder, y su propósito fundamental es permitir que los trabajadores ejerzan colectivamente el control sobre sus condiciones de empleo, el cual no puede ser realizado en tanto que individuos aislados. La movilización colectiva disciplinada de los afiliados constituye una condición necesaria para poder ejercer este control. Por otro lado, la contracara de esta condición es que los miembros del sindicato subordinen, cuando sea necesario, sus deseos o intereses inmediatos a normas comunes y decisiones colectivas. De esta manera «únicamente a través del poder *sobre* sus miembros, del que está investido el sindicato, puede ejercer poder *para* ellos» (Hyman 1981).

Que los patrones y el Estado acepten a los sindicatos no implica que el conflicto industrial se institucionalice al punto de volverse antiséptico.<sup>[12]</sup> En primer lugar, Gramsci (1973) destaca la importancia del sindicalismo por su contribución a la cohesión y confianza en sí misma de la clase obrera, señalando que la legalidad industrial conquistada había mejorado sus condiciones de vida materiales, pero que no se trataba más que de un compromiso que debía ser soportado cuando las relaciones de fuerzas fuesen desfavorables. En tal sentido, afirma que «si los funcionarios de la organización sindical consideran la legalidad industrial como un compromiso necesario pero no permanente (...) entonces el sindicato es verdaderamente un instrumento revolucionario, entonces la disciplina sindical, por cuanto ha adoptado la decisión de hacer respetar por los obreros la legalidad industrial, es disciplina revolucionaria».

En segundo lugar, al observar la experiencia de los consejos de fábrica en Italia a fines de la década de 1910, Gramsci identificó la existencia de potencias que se derivan de la articulación entre los distintos niveles de la organización sindical. En particular, señaló la presencia de una tensión permanente entre los consejos de fábrica y los sindicatos, ya que mientras estos últimos son elementos de la

---

[12] Hyman (1978) asegura que las teorías de la madurez y la incorporación le atribuyen al sindicalismo de base un papel pasivo, descartando la posibilidad de una ulterior iniciativa de la clase obrera para desafiar este nuevo equilibrio.

legalidad industrial (capaces de entablar pactos y promover el acatamiento de los obreros), aquellos son la negación de dicha legalidad. Mientras «el Consejo tiende, por su espontaneidad revolucionaria, a desencadenar en todo momento la guerra de clases; el sindicato, por su forma burocrática, tiende a no dejar que la guerra de clase se desencadene nunca». A pesar de ello, ambas formas resultan necesarias, puesto que el sindicato permite crear las condiciones para que la salida de la legalidad sobrevenga en el momento más oportuno, mientras que los consejos resultan los órganos que permitirán sustituir al capitalista en todas sus funciones de dirección y administración.<sup>[13]</sup>

El carácter contradictorio de las organizaciones sindicales, como órganos necesarios para el capital pero opuestos a él, también está presente en perspectivas teóricas opuestas a las reseñadas hasta aquí. Al respecto, Zorrilla (1974) expresa que «la institucionalización del movimiento obrero, si bien abre las puertas a reivindicaciones cada vez más amplias, ofrece garantías plausibles de que ellas serán “responsables” y, además, regulares, es decir, previsibles, lo que permite una más adecuada estimación del proceso económico, tanto en sus aspectos generales como particulares». Sin embargo, este autor subraya que ello no obsta para que el conflicto reconocido en la institucionalización pueda romper los moldes y cree las bases de un cambio en las reglas de juego, es decir, no erradica las posibilidades de cambio social.

Las características de esta institucionalización son producto de la confluencia de tres pautas de comportamiento: la reivindicativa, que constituye la razón de ser de los sindicatos; la fiscalizadora, que resulta necesaria para ser aceptada por el poder político; y la lucrativa, que hace a la reproducción de los cuadros dirigenciales (Zorrilla 1974).

La acción reivindicativa se expresa en la búsqueda de conquistas económicas, sociales y/o políticas para los trabajadores, y amplía la participación y la integración del movimiento obrero, que de estar «al lado de» la sociedad, pasa gradualmente a estar «dentro» de

---

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

ella. Las acciones de índole reivindicativa hacen a la existencia de las organizaciones sindicales, por cuanto «en razón de la naturaleza paradójica del sindicalismo – el ser parte integrante del sistema capitalista al que le es antagónico solo por su naturaleza – ni aún los peores sindicatos son, en la generalidad de los casos, únicamente organizaciones destinadas a asegurar la adaptación al *statu quo*. Si lo fueran, a la larga perderían sus afiliados, porque no lograrían nunca una conquista económica» (Anderson 1974).

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

La articulación entre estas pautas se complementa con el análisis de un par de sistemas de tensiones entre la masa y la élite sindical por un lado, y entre la élite sindical y el Estado por el otro. Así, en la institucionalización total la burocracia sindical debe ofrecer un mínimo de reivindicaciones a la masa, ya que de lo contrario sería desplazada por élites alternativas, cualquiera sea la represión que pueda desplegar; pero también debe actuar «responsablemente» frente al Estado, funcionando como dique de contención de las reivindicaciones obreras. Se trata, según Zorrilla, de una posición dramática y al mismo tiempo privilegiada, en donde la dirección sindical puede y debe negociar con la masa y el Estado en paralelo al desarrollo de una pauta de comportamiento lucrativa, que es aquella que hace a su propia reproducción.

Finalmente, deben distinguirse las diferentes posiciones que ocupan los trabajadores que conforman los sindicatos y las propias organizaciones sindicales. Hyman (1981) subraya el peligro que supone identificar al sindicato con sus miembros, individual o incluso colectivamente, al tiempo que alerta sobre el peligro de cosificar a las organizaciones, atribuyéndoles necesidades, ambiciones y problemas, y oscureciendo la actuación de los individuos reales que deciden y actúan en su nombre. Al respecto, postula que «la noción de necesidades o intereses “institucionales” tiene sentido solo si se interpreta como una metáfora de las consideraciones y prioridades que motivan a los que poseen autoridad dentro de la organización». Este será el alcance que se le asignará en este libro a la expresión

intereses institucionales de los sindicatos o, más específicamente, de las direcciones centrales de las organizaciones sindicales.

### La especificidad del derecho y los alcances de la legislación laboral

La legislación laboral constituye una de las dimensiones en las que se cristaliza la relación entre el Estado y los sindicatos, lo que obliga a preguntarse acerca de las especificidades del derecho y su vínculo con las relaciones de fuerzas. Para ello hay que adentrarse en el debate entre las concepciones formalistas, que afirman la autonomía absoluta de la forma jurídica con relación al mundo social, y las instrumentalistas, que conciben al derecho como un reflejo o una herramienta al servicio de los sectores dominantes (Bourdieu 2001).

Dentro de las primeras, el desarrollo más acabado se encuentra en Kelsen (1993), cuyo objetivo era elaborar una teoría que, a partir de una norma fundamental, permitiera desprender, de acuerdo a una serie de derivaciones formales, los criterios de validez o invalidez de las normas inferiores. Esto permitiría elaborar un cuerpo de doctrinas y reglas que no están sujetas a las presiones sociales y que encuentran en sí mismas su propio fundamento.

El formalismo jurídico permitió cuestionar la explicación del surgimiento de las normas como producto de valores morales o religiosos. Pese a esto, al encerrarse dentro de la propia disciplina, estas corrientes no pueden dar cuenta de los procesos sociales que subyacen en la cristalización de determinadas pautas de comportamiento como normas emanadas del Estado. Distintas corrientes del realismo jurídico intentaron superar estos límites al postular que la tarea de la ciencia jurídica debía centrarse no tanto en los mecanismos formales de producción del derecho, como en los resultados concretos de su aplicación práctica por parte de los operadores judiciales (Ross 1994). No obstante, esta mirada también resulta insuficiente para indagar acerca de las razones materiales detrás de la regulación de las conductas humanas.

Entre los autores marxistas es posible hallar trabajos que identifican estrechas relaciones entre el derecho y la estructura económica, aún a pesar de que ni Marx ni Engels identificaron a esta dimensión como un problema teórico a desarrollar (Spitzer 1983). Poulantzas (1985) sostiene que es posible encontrar en Marx algunos principios

generales para desarrollar una investigación teórica en torno al derecho como objeto de estudio, y se pregunta acerca de las relaciones entre lo jurídico y lo económico, y en particular por el modo en que se refleja el predominio en última instancia de lo económico a nivel del derecho. Al respecto, sostiene que la estructura del modo de producción le impone ciertos límites a lo jurídico, pero que dentro de ellos hay toda una serie de variaciones debidas a su sistematicidad propia, y concluye que esta relación no es de ningún modo unívoca, por cuanto «lo jurídico sirve también para determinar los límites de lo económico en el interior de una estructura de conjunto donde lo económico solo se manifiesta como dominante en última instancia».

Desde esta perspectiva, el derecho aparece como un elemento de la sociedad política, o sea del Estado, que tiene como principal función coaccionar al cumplimiento de lo que no se obtiene por el consentimiento (Thwaites Rey 2007a). En el caso de la legislación laboral, este mecanismo surge como una concesión a las clases dominadas, ya que responde «a una solución defensiva del Estado burgués para, a través de una normativa protectora de los trabajadores, proveer a la integración del conflicto social en términos compatibles con la viabilidad del sistema establecido, asegurando de este modo la dominación de las relaciones de producción capitalistas» (Palomeque López 2002). De esta manera, la ley no solo es engaño u ocultamiento, ni tampoco mera represión, sino que también organiza y consagra derechos reales a favor de las clases dominadas, aun cuando estén investidos de la ideología dominante y sean en cierto sentido ilusorios (Spitzer 1983).

El derecho se encuentra así en el nivel que Poulantzas (1969) denomina político-jurídico, donde los agentes de la producción se instalan como individuos-sujetos despojados de sus determinaciones económicas y de su pertenencia a una clase. De este modo, fortalece la constitución del sujeto-ciudadano, en un plano de libertad e igualdad, y oculta la posición que cada uno de ellos ocupa en la estructura de clases.

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

El análisis de las relaciones entre el Estado, los trabajadores y las organizaciones sindicales en Argentina es abordado hace décadas.

La pregunta por la trayectoria de las formas de organización y acción sindical en el largo plazo y por cómo ella fue condicionada por las variaciones en las relaciones de fuerzas se nutre necesariamente de estas investigaciones.

Los estudios que analizaron el papel del peronismo ocupan un lugar central. En particular, la persistencia de fuertes vínculos entre trabajadores y peronismo, aún luego del golpe de Estado de 1955, originó una serie de interrogantes que fueron tratados en los trabajos focalizados en los primeros gobiernos peronistas (1946-1955) y en aquellos que analizaron su proyección en las décadas siguientes.

Sin embargo, las investigaciones que revisan la relación entre el Estado y los sindicatos experimentan un corte temporal luego del golpe de Estado de 1976, pudiendo distinguirse dos etapas: los trabajos que se centran en el período que va desde los orígenes del peronismo hasta mediados de la década de los setenta, y los aportes que se focalizan en la actividad sindical durante el gobierno militar de 1976-1983 y en la participación de las organizaciones de trabajadores luego de la recuperación de la democracia a comienzos de los ochenta.

La falta de consideración de la relación entre el Estado y los sindicatos en el largo plazo podría deberse, entre otras razones, a las profundas transformaciones políticas, sociales y económicas producidas en nuestro país a partir de la década de los setenta. Es por ello que la necesidad de una mirada de largo plazo resulta más actual, en tanto permitiría detectar rupturas y continuidades en contextos sumamente disímiles.

El objetivo de estas líneas apunta a revisar los grandes ejes que han marcado el debate sobre las relaciones entre el Estado y los sindicatos, y a identificar aquellos trabajos ineludibles para cualquier aproximación. No pretenden ser exhaustivas, sino más bien puntualizar dos dimensiones que guiarán el desarrollo posterior: la falta de indagaciones sobre dichas relaciones en el largo plazo; y la consideración de la regulación jurídica como una herramienta idónea para avanzar en esta tarea pendiente.

## El peronismo y los estudios clásicos

El punto de partida de los debates sobre la relación entre el Estado y los sindicatos se remonta a los trabajos que analizaron los

orígenes del peronismo<sup>[14]</sup> y, en particular, a la lectura desarrollada por Germani (1968), quien describe las razones que llevaron a las masas obreras a adherir a este movimiento. Este autor hace hincapié en la disponibilidad de amplias masas de trabajadores, producto del incremento de los flujos migratorios del campo hacia las ciudades. Carentes de experiencia sindical, habrían permanecido al margen de los sindicatos preexistentes, que no habrían tenido participación en el origen del peronismo. Esto habría conducido a la existencia de dos tipos de organizaciones: las conformadas «desde arriba» por el régimen, que garantizaban canales de control político sobre las masas; y los sindicatos que subsistieron el embate, principalmente por estar integrados por trabajadores «viejos».

Murmis y Portantiero (2004), a diferencia de Germani, destacan la importancia de la actividad de las organizaciones sindicales en el período previo al peronismo, concluyendo que los sindicatos habían adherido a este movimiento como consecuencia de una elección racional que implicaba maximizar los intereses de sus representados. Los cambios que experimentaba Argentina como producto de la crisis económica de 1930 ocupan un rol central en este razonamiento, ya que en los años siguientes se registró un período de expansión de la producción industrial y del empleo, sin que ello mejorara las condiciones de vida de los trabajadores. Por entonces los sindicatos promovieron numerosos conflictos que, si bien tuvieron un resultado dispar, implicaron un crecimiento notable de la organización y la experiencia sindical.

Iñigo Carrera (2004) afirma que la estrategia sindical de impulsar mejoras en las condiciones de vida de los obreros, a través de la participación en las instituciones estatales, ya se encontraba presente dentro de las corrientes predominantes en el movimiento obrero de los años treinta. Por consiguiente, en el origen de los gobiernos peronistas se encontró una alianza de clase entre sectores vinculados a la pequeña y mediana burguesía industrial, cuya producción se destinaba al mercado interno y la clase trabajadora dirigida por sus organizaciones sindicales.

En este marco, no habría existido una división entre trabajadores «viejos» y «nuevos», sino que ambos se movilizaban en forma unificada bajo la conducción mayoritaria de los sindicatos preexistentes cuya incorporación al peronismo estuvo muy lejos de ser

---

[14] Para un análisis de la trayectoria de estos debates véase Santella (2006).

un proceso lineal impulsado «desde arriba». Por el contrario, el período comprendido entre el golpe de Estado de junio de 1943 y las elecciones de febrero de 1946 estuvo marcado por numerosas idas y vueltas, partiendo de un comienzo muy conflictivo hasta una adhesión que se consolidó definitivamente a fines de 1945, en el marco de la definición de las alianzas que llevarían al desenlace del conflicto social y político pocos meses después (Del Campo 2005).

Las tensiones entre el Estado y las organizaciones sindicales, y al interior de la estructura sindical, continuaron luego del triunfo del peronismo en 1946. La presencia de un movimiento obrero con una fuerte conciencia corporativa dificultó en gran medida el margen de acción del gobierno y los conflictos reivindicativos trascendieron, en cierta medida, la imposición de controles políticos (Doyon 2006).

Doyon añade un aspecto poco explorado hasta entonces: una dinámica interna en los sindicatos caracterizada por cuadros directivos y bases obreras movilizadas organizadas en los lugares de trabajo cuyos intereses no siempre eran coincidentes. Este aporte permite romper definitivamente con una mirada lineal de la relación entre el Estado y los sindicatos, y contribuye a explicar los dilemas que los conflictos laborales plantearon durante la segunda presidencia de Juan Domingo Perón, cuando la emergencia de nuevas condiciones económicas evidenció intereses contrapuestos e insalvables entre empresarios y trabajadores.

El estudio de Torre (1990) recupera la tradición de los dirigentes sindicales con fuerte presencia durante la década previa al surgimiento del peronismo, y se interroga sobre los alcances de su autonomía política en el marco de un proceso de cambio lanzado desde el Estado y comandado por un liderazgo plebiscitario. Agrega que entre 1943 y 1945 la vieja guardia sindical gozó de un margen de maniobra mayor al descrito en estudios previos y que la derrota de su proyecto plasmado en la creación del Partido Laborista y la posterior cooptación de la CGT significaron, para el conjunto de las organizaciones sindicales, la pérdida de la autonomía política.

Este punto de vista se complementa con trabajos que se abocaron al período abierto luego del derrocamiento del gobierno peronista en 1955 y que plantearon la necesidad de incluir, en el análisis de las relaciones y los conflictos de clase, la dimensión política y las formas específicas que asumió la construcción de la identidad política de la clase obrera (Santella 2006).

Para Torre (2004), la cohesión política de los trabajadores, vinculada con su identidad peronista encarnada por los sindicatos, y un mercado de trabajo relativamente equilibrado constituyeron uno de los factores de su gravitación social y política. A partir de 1955 los sindicatos fueron una fuerza política (un «gigante invertido» en sus palabras) y se incorporaron como «un actor más al cambiante juego de transacciones políticas que caracterizó al orden pospopulista».

La constitución de la identidad política popular y su vínculo con la continuidad del liderazgo sindical peronista fueron revisados por James (2006), quien le otorga un lugar de gran importancia a las particularidades que este proceso tuvo luego de 1955. Sin embargo, destaca que las derrotas de los conflictos obreros entre 1959 y 1960 dieron paso a un nuevo tipo de relación entre el Estado y las organizaciones sindicales, caracterizada por una integración de los sindicatos y una marcada burocratización de sus líderes que, pese a ello, siguieron organizando el conflicto con una participación secundaria de las bases obreras.

Esta caracterización intenta ser rebatida por Schneider (2005), aunque solo respecto del papel asignado a las bases en los conflictos del período 1955-1973. Este autor subraya que los trabajadores de los niveles inferiores de la estructura sindical lideraron las luchas, yendo permanentemente más allá de los límites que imponía la burocracia sindical.

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

En cuanto a los rasgos de la estructura sindical el aporte más importante proviene de Zorrilla (1974), quien describe el proceso de conformación del mapa sindical e identifica dos etapas en el desarrollo de la institucionalización: mientras que entre los años 1945 y 1955 predominó un criterio centralizador, a partir de 1958 y hasta 1972 se experimentó una descentralización que aumentó las tensiones intrasindicales, permitiendo el surgimiento de élites alternativas que promovieron un incremento de la conflictividad.

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

El golpe de Estado de 1976 coincide con un corte temporal en los análisis sobre la relación entre el Estado y los sindicatos. Algunos trabajos abordaron la política represiva del Estado y dentro de ella las intervenciones a los sindicatos, que buscaron preservar ciertos niveles de la estructura sindical y del «viejo sindicalismo» para contar con interlocutores válidos frente a posibles reacciones fabriles (A. Fernández 1985; Gallitelli y Thompson 1990).

La resistencia obrera durante la dictadura también fue observada por distintos autores. Los límites de esta discusión se encuentran entre las apreciaciones de Delich (1983), quien defendió como tesis la inmovilidad de la clase obrera y sus sindicatos y Pozzi (1988), quien le asignó a la acción colectiva de los trabajadores un lugar clave en el fracaso de la dictadura.

Desde los años ochenta los principales temas de investigación se focalizaron en la normalización sindical, la frustrada búsqueda de una concertación social entre el gobierno de la Unión Cívica Radical y las organizaciones representativas de trabajadores y empleadores (Palomino 1987; Portantiero 1987), y las transformaciones en el interior del peronismo que pasó de ser un partido de base sindical a uno de base territorial (Auyero 2001; Levitsky 2004).

El aporte de Bunel (1992) es una excepción parcial a la ruptura temporal en los estudios sobre la relación entre el Estado y los sindicatos a partir de mediados de los setenta. Al indagar su evolución desde mediados de la década de los cuarenta hasta los noventa, afirma que la fortaleza de las organizaciones sindicales en Argentina se origina en el papel que cumplieron como órgano de representación política de los trabajadores, más que en su capacidad para organizar el conflicto entre capital y trabajo. Para este autor, la estrategia del movimiento sindical privilegió su relación con el Estado, a fin de garantizar su base institucional, mientras que la relación con los patrones y la presencia en las empresas no fue considerada como decisiva para su influencia y desarrollo. Bunel plantea que el sindicalismo argentino es una muestra de corporativismo político, donde existiría un control mutuo entre los sindicatos y el Partido Justicialista, y asegura que por ello la acción sindical «no puede pensarse fuera de su incorporación a un partido y al Estado y (...) apunta a someter todo el sentido de la acción partidaria y estatal a

una lógica sindical». De esta manera, existiría una confusión entre los atributos formales de los sindicatos y los de los partidos y el Estado.

Sin embargo, la dimensión política de la relación entre el Estado y las organizaciones sindicales, por sí sola, no resulta suficiente para explicar su dinámica. Esto se nota en el análisis de Bunel sobre los gobiernos peronistas, en los cuales la subordinación de los sindicatos a las exigencias del Estado solo habría sido exitosa en los gobiernos encabezados por Perón, mientras que habría resultado infructuosa entre 1974 y 1976 y, al menos, durante los primeros años del gobierno de Carlos Menem (1989-1991).

Ahora bien, de haber existido esa imbricación entre sindicatos y partido, y tal confusión entre los atributos formales de ambos niveles organizativos, ¿cuáles habrían sido las razones por las que el Estado necesitaba subordinar a los sindicatos? ¿Y por qué dicha subordinación habría sido fructífera en algunos períodos y fallida en otros? Más aún, ¿cómo explicar las modificaciones coyunturales en la relación entre el Estado y los sindicatos durante los gobiernos no peronistas? La consideración exclusiva de las relaciones políticas entre sindicatos, partidos y Estado no parece ser suficiente para responder estos interrogantes.

### La «revitalización» de los estudios sobre sindicalismo

La caída del régimen de convertibilidad, a finales de 2001 y los cambios políticos y económicos luego de la asunción de Néstor Kirchner como presidente condujeron a un crecimiento del empleo, la conflictividad laboral y la negociación colectiva. Con ello, las investigaciones sobre el trabajo en general, y sobre la acción sindical en particular, volvieron a ser primordiales para las ciencias sociales. La atención se focalizó en la negociación colectiva (Trajtemberg *et al.* 2009), la actividad de delegados y comisiones internas (V. Basualdo 2010; Lenguita y Montes Cató 2009), los conflictos (Iñigo Carrera y Cotarelo 2009), y la estructura sindical (Palomino 2008).

Los intentos por explicar en forma general este proceso son menos numerosos. Dentro de este grupo, Etchemendy y Collier (2007) retoman el análisis de las relaciones entre el Estado y los sindicatos y plantean que desde 2003 existiría un neocorporativismo segmentado, con elementos clásicos de la relación corporativista de los sindicatos con un gobierno peronista, pero en un contexto

de una mayor fragmentación del mercado de trabajo. Para estos autores, los sindicatos peronistas tradicionales serían el principal protagonista del resurgimiento sindical, a partir de la combinación entre un cambio en el contexto político-económico y la subsistencia de conquistas institucionales. El centro de atención debería fijarse, según esta perspectiva, en los intercambios políticos entre las direcciones sindicales y el Estado.

Para Atzeni y Ghigliani (2008) esta recuperación sindical no incluye señales de renovación, y es producto del crecimiento económico y, en menor medida, de algunos cambios en las políticas gubernamentales. Aun así, destacan que este nuevo escenario abrió las puertas a la emergencia de conflictos y acciones por fuera de los liderazgos tradicionales. Por el contrario, Palomino (2007) refiere al papel determinante que habrían jugado las políticas estatales ligadas a la promoción de la negociación colectiva y al aumento del salario mínimo, estableciendo un nuevo régimen de empleo con protección social.

Si bien estos trabajos incluyen referencias a los cambios en el mercado de fuerza de trabajo y su vinculación con la «revitalización» de las organizaciones, su foco está puesto en las potencias y límites de la acción sindical en esta etapa, y en el papel de las políticas estatales. Los determinantes económicos de dicha recuperación, por el contrario, asumen un lugar secundario, corriendo el riesgo de tomar como orgánicos movimientos de carácter coyuntural.

## La legislación laboral y la relación entre Estado y sindicatos

La regulación sobre la estructura sindical y la negociación colectiva es una de las dimensiones donde puede observarse la trayectoria de la relación entre el Estado y los sindicatos en el largo plazo, identificando rupturas y continuidades. Resulta llamativo que, aun a pesar de verificarse fuertes cambios en el contexto político y económico, la legislación nacional no experimentó grandes modificaciones que se sostuvieran en el tiempo desde su cristalización a mediados del siglo XX.

La mayoría de los trabajos analizan por separado las distintas leyes que regularon la acción sindical<sup>[15]</sup> y son excepcionales los que

[15] Véase entre otros Ferro y Valdovinos (1980), Krotoschin (1968), Monzón (1974), H. Recalde y Rodríguez (1989) y Unsain (1945).

encaran un estudio comprensivo de su evolución en el largo plazo y de las causas que las originaron.<sup>[16]</sup> El análisis más difundido en el largo plazo es el de Corte (1994), quien clasifica estas normas en dos grandes grupos. El primero respondería a las características esenciales de la experiencia sindical en nuestro país, y estaría conformado por el decreto ley 23.852/45 y las leyes 14.445, 20.615 y 23.551. El segundo consistiría en «propuestas intelectualistas, “soluciones de papel” que desconociendo la realidad (...) pretenden configurar una estructura sindical supuestamente “ideal”, ya sea respondiendo a preconceptos ideológicos, antagonismos sectoriales o clasistas, rivalidades políticas (...) o inclusive por la presuntuosa pretensión de trasplantar a nuestro derecho positivo (...) técnicas jurídicas o modelos provenientes de medios socioeconómicos, demográficos, históricos y culturales marcadamente disímiles con el nuestro», y estaría integrado por el decreto ley 9.270/56, el decreto 969/66, la ley de facto 22.105 y el proyecto de ley promovido por el gobierno radical en 1984.<sup>[17]</sup>

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

Si bien su objetivo es analizar si la ley de asociaciones sindicales de 1988 satisface «el debido respeto por la realidad nacional (...) procurando responder a los datos históricos, sociológicos y culturales del movimiento obrero organizado de nuestro país tal como estos se han venido manifestando», Corte no ahonda en cuáles

---

[16] Una sistematización exhaustiva de la legislación sobre estructura sindical puede hallarse en D'Abate (1980), donde se describen las normas dictadas entre 1943 y 1980 sin ahondar en las razones que se encontrarían por detrás de cada una de ellas.

[17] Esta clasificación también es formulada por Abós (1983), quien directamente plantea una antinomia entre legislación popular y antipopular.

serían esos elementos históricos, sociológicos y culturales. Este trabajo, valioso en términos de la sistematización de las discusiones formales sobre la regulación de la actividad sindical, no permite conocer cuáles habrían sido las razones por detrás de las distintas modificaciones legislativas operadas a través del tiempo en materia de estructura sindical, ni mucho menos sobre negociación colectiva. Estas últimas están ausentes en todos estos trabajos, que se limitan a analizar la legislación sobre estructura sindical. La falta de una explicación que aborde en conjunto los orígenes de la legislación que potenció y condicionó los márgenes de acción de las organizaciones sindicales a lo largo del tiempo es un déficit que este libro intentará llenar.