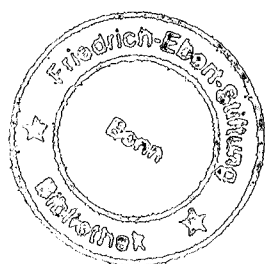


**EL MODELO SINDICAL
ARGENTINO:
Autonomía y Estado**

Alvaro Abós

INDICE

	Pág.
PRESENTACION	5
INTRODUCCION	7
I. ORGANIZACION SINDICAL EN ARGENTINA: LA PERSONERIA GREMIAL	9
_ La personería gremial: un modelo argentino de organización sindical.	9
_ Personería gremial, Estado y autonomía.	10
_ Naturaleza jurídica de la personería gremial.	13
II. REGULACION NORMATIVA DE LA ORGANIZACION SINDICAL	17
_ La legislación de 1945.	17
_ La legislación de 1956.	19
_ La legislación de 1958.	20
_ La legislación de 1966.	22
_ La legislación de 1973.	25
_ La legislación de 1979.	26
_ La legislación de 1988.	28
_ Conclusiones	29
III. ESTADO Y AUTONOMIA EN LA NEGOCIACION COLECTIVA	35
_ La naturaleza de la negociación colectiva.	35
_ Desarrollo histórico de la negociación colectiva en Argentina.	36
_ Homologación.	38
_ Naturaleza del acto de homologación.	39
_ Material negociable.	40
_ Formalización.	43
_ Vigencia territorial.	43
_ Integración de los sujetos.	44
_ Contralor temporal.	45
_ Poder de policía.	46
_ El Estado como empleador.	46
_ Conclusiones.	47



A91- 1487

Los artículos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción parcial o total de sus trabajos, como asimismo de sus ilustraciones, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar copia a la redacción.

PRESENTACION

Quizás por sus características, la historia del sindicalismo argentino está profundamente ligada al debate sobre su autonomía respecto del Estado.

En estos años, las formas en que se gestó la relación entre los sindicatos (principalmente la CGT) y los dos últimos gobiernos democráticos han reabierto con mayor intensidad este debate.

Pensamos que comprender la relación entre los sindicatos y el Estado, es fundamental para descifrar el modelo sindical y sobre todo el futuro del movimiento obrero argentino.

Sin embargo, estamos seguros, que el problema de la autonomía sindical, más allá de la voluntad política que le imprimen las partes no puede analizarse sin profundizar la incidencia del marco institucional, económico y social en donde se desarrolla.

En este sentido Alvaro ABOS a través de un pormenorizado análisis histórico y jurídico del modelo sindical en Argentina trata de descifrar precisamente sus relaciones con el Estado.

La Fundación EBERT, al publicar este trabajo quiere contribuir precisamente, al esclarecimiento y comprensión de tan importante problema, permitiendo a técnicos en la materia de la talla de Alvaro ABOS de sumar su punto de vista sobre este tema.

INTRODUCCION

La actividad sindical en la Argentina tiene ya una larga trayectoria. En los años cuarenta ella se consolida y adquiere un notorio desarrollo, al tiempo que cristaliza el modelo normativo sobre el cual descansa tanto la organización sindical como sus formas de intervención en la realidad social.

El propósito de este trabajo es describir y analizar ese modelo, iluminando en especial la relación que liga al universo sindical con el Estado.

Para ello, en la primera parte se estudia el instituto de la personería gremial, capacidad legal que permite a un sindicato de cada rama o actividad, representar a los trabajadores, afiliados o no y negociar colectivamente. El significado de esta particular forma organizativa, la incidencia que en ella tiene la facultad estatal como constitutiva de la capacidad de representación son las materias de análisis, decisivas para aprehender las modalidades propias del sindicalismo argentino, y en especial la medida en que esa forma organizativa afecta a la autonomía sindical.

Luego se analiza de manera detallada los sucesivos patrones normativos que han regido desde 1946 hasta hoy, pues en ellos es posible ver la forma como se ha desenvuelto la incidencia estatal en la esfera de acción de los sindicatos.

Similar forma de análisis se adopta en referencia a la negociación colectiva. Finalmente, se hace un repaso comparativo entre el modelo sindical vigente en Alemania y Argentina. A despecho de contextos económicos, sociales, históricos y políticos diversos, ambos modelos presentan algunas pautas comunes (con realización e identidad política unitaria, sobre todo) que arrojan luz sobre el estudio de la realidad sindical argentina aquí ensayada.

I

ORGANIZACION SINDICAL EN ARGENTINA: LA PERSONERIA GREMIAL

La personería gremial: un modelo argentino de organización sindical

La organización sindical argentina descansa desde hace más de cuatro décadas, en un concepto clave, el de **personería gremial**. Se entiende por tal la capacidad que posee un sindicato de representar los intereses colectivos de una rama de actividad. El colectivo de trabajadores representados está integrado tanto por aquellos que se encuentran afiliados al sindicato respectivo como por aquellos que no lo están. Dicha capacidad de representación es, en el sistema argentino, discernida por el Estado, que en cada caso debe ajustarse a los requisitos que determina la legislación.

A diferencia de los sistemas sindicales que establecían el fascismo italiano o el falangismo español, en Argentina no existe un solo sindicato por rama de actividad. Al menos en teoría, la ley que acuerda a la libertad sindical categoría de derecho constitucional, permite que cualquier grupo de trabajadores que así lo desee pueda reunirse y conformar un sindicato. Ese sindicato, para poder existir legalmente, sólo debe cumplir con un requisito, estar inscripto en un registro que lleva el Estado. Se trata de la categoría elemental, básica de la organización sindical, aquella integrada por las asociaciones sindicales simplemente inscriptas. ¿Cuáles son las facultades que la ley acuerda a estos protosindicatos? Pueden "peticionar". En segundo lugar, pueden representar, a solicitud de parte, los intereses individuales de sus afiliados. Allí termina el rol sindical de estas asociaciones.

De entre todas las asociaciones sindicales inscriptas que existen en cada rama de actividad (o, en su caso, en cada oficio o profesión), una obtendrá del Estado el status de la personería gremial. ¿Cuál será la elegida? "La más representativa".

Por tal se entiende aquella que cuente con el mayor número promedio de afiliados cotizantes sobre la cantidad de trabajadores que intente representar.

Este promedio se determinará sobre los seis meses anteriores a la solicitud de personería gremial.

El sistema de personería gremial, por lo tanto, instituye un sistema de representación necesaria concedida por el Estado pero basada

en un criterio de objetividad: al ser el número de afiliados el criterio determinante para conceder la facultad exclusiva de representación colectiva, el arbitrio del Estado como dispensador de un "bill" de capacidad sindical queda acotado. Son los trabajadores, en definitiva, con su adhesión previa a una u otra asociación, quienes inclinan la concesión del Estado.

La ley argentina determina, en la actualidad, otros dos requisitos para que un sindicato inscripto reciba la personería gremial del Estado: debe tener un plazo de actuación, como asociación inscripta de, por lo menos, seis meses y debe reunir como mínimo la afiliación del 20% de los trabajadores que pretende representar.

Una vez que un sindicato ha sido dotado con la personería gremial, el Estado sigue actuando sobre él. Por ejemplo, precisando el ámbito de representación personal y territorial. En el primer caso, se procede al "encuadramiento", u operación por la cual se precisa con exactitud sobre qué ámbitos laborales se ejercerá la representación: es decir, a los trabajadores de qué especialidad, de qué tarea representará la asociación sindical dotada de esa personería.

El ámbito territorial deberá ser también acotado por el Estado, que de esa manera se reserva la facultad de precisar el mapa sindical, tanto laboral como geográfico.

Personería gremial, Estado y autonomía

El Estado procura que la confección de ese mapa se ajuste a unos criterios estrictos, prefijados por la legislación. Así, por ejemplo, se establece un procedimiento contencioso minuciosamente prefijado (art. 25 ley 23.551 in fine) para dirimir las competencias entre varias asociaciones sindicales que pretendan representar ámbitos personales o geográficos similares.

El modelo sindical argentino, en la teoría, asegura que la voluntad de las bases sindicales, libremente expresada, tendrá preeminencia sobre la voluntad ordenadora y arbitral del Estado. Lo contrario configuraría un modelo autoritario de intromisión del poder. En consecuencia, se establece también un procedimiento reglamentario muy minuciosamente detallado por la legislación para el caso de que el carácter de "más representativo" que inviste un sindicato, experimente un cambio.

El art. 28 de la actual ley de asociaciones sindicales establece el

procedimiento arbitral por el cual el Estado debe constatar que el carácter de más representativo, adjudicado por el Estado a un sindicato, ha variado de sujeto, transfiriéndose a otro.

Para ello, la legislación establece un requisito básico: que "la cantidad de afiliados cotizantes de la (asociación sindical) peticionante, durante un periodo mínimo y continuado de seis meses anteriores a su presentación, fuere considerablemente superior a la de la asociación con personería preexistente..."

Se extrae de dicha reglamentación que si bien la ley difiere a la realidad sindical el carácter de agente de la "representatividad", ese carácter es filtrado por una interpretación y control altamente riguroso ejercido por un Estado que se erige en virtual filtro de dicha representatividad.

El examen de las facultades exclusivas que posee el sindicato dotado de personería gremial exhibe claramente hasta qué punto este requisito es indispensable para el ejercicio pleno de la vida sindical en el modelo argentino.

En primer término, la "representación colectiva de los intereses de los trabajadores ante el Estado y los empresarios". Se trata de un derecho exclusivo de los sindicatos con personería gremial, como ya hemos visto, pues las entidades simplemente inscriptas sólo pueden representar intereses individuales a pedido de parte. El sindicato con personería representa a todos los trabajadores de la rama, por imperio de la ley, estén los mismos afiliados o no al sindicato.

Estrechamente ligado a esta facultad está la de intervenir en las negociaciones colectivas, facultad cuya fuente es tanto la legislación sobre asociaciones sindicales (art. 31) como la ley de convenciones colectivas de trabajo (Ley 14.250) cuyas disposiciones se acoplan a aquella, conformando un dispositivo legal integrado.

Las restantes facultades exclusivas que la ley enumera como propias del sindicato con personería gremial son:

- participar en instituciones de planificación y control
- colaborar con el Estado en el estudio y solución de problemas laborales
- constituir patrimonios de afectación en igualdad de derechos con las sociedades cooperativas.

Es decir, se trata de facultades de colaboración y participación en el Estado, acotadas también al ámbito de los sindicatos dotados de la personería gremial.

Desde 1945 el derecho argentino acuerda al sindicato más representativo el derecho a gozar de la personalidad gremial con lo cual le confiere prácticamente el monopolio de la representación de los intereses profesionales de su categoría.

Este sistema no implanta el sindicato único en cada profesión, pero es indudable que hace difícil la coexistencia de dos sindicatos reconocidos en una misma rama.

La fórmula de la asociación sindical más representativa apareció por primera vez en el Tratado de Versalles; los delegados patronales y obreros ante la Organización Internacional de Trabajo eran designados por el Estado, de acuerdo con las organizaciones profesionales "más representativas". Luego, fue adoptado por la ley francesa del 24 de junio de 1936, que reconoció una autoridad particular a las convenciones colectivas concluidas por las organizaciones sindicales más representativas.

Teóricamente, sostiene el tratadista y magistrado argentino Rodolfo Nápoli, ésta es la fórmula que mejor concilia el principio de la pluralidad sindical con el de los intereses sintéticos y unitarios de la actividad o categoría profesional, sobre todo si ella permite un control permanente y directo por parte de los representados.

La representación sindical en el modelo argentino es una representación de intereses profesionales. Esta afirmación no supone que esa representación sea puramente patrimonialista, sino que establece un contraste entre ella y la representación de personas y voluntades del derecho común, señalando igualmente su carácter específico.

El objeto de la representación no es la persona de cada uno de los trabajadores, ni tampoco la yuxtaposición de sus intereses profesionales, sino la ordenación sintética y unitaria de los intereses colectivos. No se trata de cualquier clase de intereses sino de intereses profesionales, es decir aquellos que dimanen de la actividad profesional de los trabajadores, aquellos que son comunes entre las personas que trabajan en un mismo oficio o actividad profesional por cuenta ajena.

El fundamento de esa representación consiste en hacer posible la realización de todos los objetivos que las leyes reconocen a las asociaciones. No sólo el de la defensa de los intereses de los trabajadores, sino el de la colaboración con el Estado, la sociedad y los patrones desligados de toda preocupación clasista.

Una visión crítica del modelo sindical argentino, estructurado a partir del instituto de la personería gremial, permite detectar las dis-

tancias existentes entre el plano teórico y la realidad.

Si bien en el papel la facultad constituyente sindical descansa en el colectivo de trabajadores, ¿en qué medida esa facultad puede ejercerse en la práctica, atento la cristalización experimentada por el modelo a lo largo de cuarenta años de vigencia y en qué medida puede superar el corsé que erigen la selva reglamentaria estatal y la participación del propio Estado como controlador del modelo?

Una vez que el Estado ha otorgado a una entidad la personería gremial, auténtica llave maestra para instalarse en la realidad, es prácticamente imposible revertir ese privilegio organizativo, de tal manera que el sindicato así investido tiene tendencia a devenir una **institución**, con los requisitos de invulnerabilidad y permanencia propia de las instituciones. De hecho, son contados con los dedos de una mano los casos en que se ha producido, en la práctica, la "secesión" (nombre que la doctrina jurídica otorga a la sustitución de un sindicato por otro, transfiriéndose la titularidad de la representación legal del antiguo al nuevo). El tema introduce la fundamental cuestión de la vigencia de la autonomía sindical en el modelo argentino. ¿Hasta qué punto rige en la realidad la capacidad autonómica de las bases sindicales para decidir, e instaurar en los marcos legales existentes, y en su caso, modificar los moldes organizativos existentes?

Naturaleza jurídica de la personería gremial

El análisis de la naturaleza jurídica del instituto de la personería gremial y de la actividad sindical basada en ella ilumina la relación que el sindicato entabla, en este sistema, con el Estado.

Todo acto jurídico se halla integrado por dos elementos:

- a) la voluntad
- b) el interés.

La voluntad puede ser expresada por una persona en su propio nombre e interés, o en el nombre e interés de otro.

En el primer supuesto, coinciden los dos elementos constitutivos del acto jurídico en una misma persona. En el segundo, esa coincidencia falta: surge así la representación. Esta es una técnica jurídica por medio de la cual un individuo (representante o sujeto de la declaración de voluntad) ejecuta un negocio jurídico en nombre de otro (representado, sujeto del interés) de modo que el negocio se considera

como celebrado directamente por este último, y los derechos y obligaciones emergentes del acto celebrado por el representante pasan inmediatamente al representado.

¿De dónde emana la representación?

Si lo hace de la voluntad, se denomina **representación voluntaria**.

Si lo hace de la ley, se denomina **representación legal o necesaria**.

La diferencia no reside tanto en la fuente diferente de su nacimiento como en la manera de comportarse la voluntad del representado. Mientras que en la representación voluntaria el representado se vale de la voluntad de otra persona para dictar las normas de su propio negocio jurídico, en la representación legal o necesaria la ley, partiendo de la premisa de una imposibilidad absoluta del representado, prescinde de su voluntad y la sustituye por la voluntad de un representante que le designa o simplemente la señala.

La representación legal o necesaria puede a su vez ser de derecho privado o de derecho público, según que sean de uno u de otro carácter los intereses sobre los cuales recaiga, respectivamente, la representación de que se trata.

El tratadista de Derecho Laboral Mario Deveali distingue entre una y otra por el hecho de que, en virtud de la primera, a pesar de ser impuesta y regulada por la ley, se representa la voluntad de **una persona**, en tanto que en virtud de la representación de derecho público no se representa a las personas sino a los **intereses de la comunidad**, intereses de carácter colectivo, que no siempre coinciden con los intereses individuales e inmediatos de las personas que componen esa comunidad.

La representación sindical en el sistema argentino, en cuanto confiere al sindicato más representativo de la actividad la personería gremial para la defensa y representación de los intereses profesionales de la actividad o categoría profesional ante el Estado y ante los empleadores, es una **representación legal o necesaria de derecho público**, no porque la asociación sindical revista en Argentina el carácter de una persona jurídica de derecho público -que no lo es-, sino porque la mayor parte de los actos esenciales de su vida profesional (que trascienden por la vía de la representación), se manifiestan y comportan de la misma manera que los actos jurídicos de derecho público, o sea con eficacia "erga omnes". Por ejemplo:

- a) las convenciones colectivas de trabajo, conforme al sistema de la ley 14.250, por su estructura abstracta y efectos normativos, actúan como si fueran leyes.
- b) los actos de los representantes sindicales en los organismos del Estado, a los fines de la ordenación del trabajo y de la seguridad social
- c) los cumplidos en la actividad que les señala la ley 12.713, en el carácter de auxiliares de la autoridad administrativa de aplicación de las leyes laborales, en la inspección de lugares de trabajo, actos en los cuales los representantes sindicales actúan como si fueran funcionarios públicos.

En algunas actividades importantes del campo sindical -como la de concertar convenios colectivos de trabajo- la representación del sindicato con personería gremial asume el carácter de **necesaria**, aunque no sustituye la voluntad de los representados, como ocurre en la representación legal o necesaria del derecho privado (en donde los incapaces no pueden actuar por derecho propio ni modificar los actos de sus representantes) sino que la limita, en forma de fijar un mínimo de garantías -que se declaran inderogables- para establecer ciertas condiciones de trabajo, trato, remuneración, etc., compatibles con la libertad, el bienestar y la dignidad de los trabajadores de la actividad o categoría profesional de que se trata.

En la representación legal o necesaria del derecho privado el legislador parte de la premisa de la incapacidad jurídica de los representados; en la representación legal o necesaria del derecho sindical el legislador parte de la premisa de la **incapacidad económica** de los trabajadores; de ahí que se permita a éstos concertar, con abstracción de sus representantes, condiciones de trabajo o remuneración por encima del mínimo impuesto por la ley o por sus representantes.

II REGULACION NORMATIVA DE LA ORGANIZACION SINDICAL

La legislación de 1945

El 20 de julio de 1943 el gobierno provisional dictó el decreto 2669. La ideología que informaba este texto quedó patente en sus fundamentos, según los cuales "es necesaria la adopción de un estatuto que reglamente las actividades de las asociaciones profesionales, para encauzarlas dentro de un ordenamiento que las aleje de todo objeto o finalidad ajenos a las que ellas deben proponerse conseguir en atención al carácter que les es propio, al par que asegure un mínimo de garantías necesario para que resulte eficaz y útil su intervención en los asuntos en que estuvieran llamadas a participar, sea en relación a otras entidades de índole similar, sea en la representación de intereses gremiales comunes o de los intereses individuales de sus miembros ante los poderes públicos, autoridades, entidades autárquicas, etc..."

Por lo demás, se agregaba, con ello se propendería también y en gran parte a la defensa misma de los propios afiliados con una representación genuina.

Fueron notas particulares de este decreto: 1) que reglamentaba a las asociaciones profesionales "patronales u obreras" a la vez*, las cuales sólo podían actuar a condición de obtener previamente el reconocimiento de su personería gremial; 2) las asociaciones debían excluir todo postulado o ideología contrarios a los **fundamentos de nuestra nacionalidad** y al régimen jurídico social que establece la Constitución Nacional. Estableció que las asociaciones debían abstenerse en absoluto de toda participación en política.

La vigencia de este decreto fue suspendida el 3 de diciembre de 1943 tras un dictamen del Departamento Nacional de Trabajo que aludía a dificultades en su aplicación.

El 2 de octubre de 1945 se aprobó el decreto 23852, cuya vigencia se habría de extender diez años. Destacaba en sus fundamentos que

* De todos los regímenes legales que rigieron, desde entonces la actividad sindical, el Decreto 2669/43 fue el único que contemplaba, a la vez, el mundo sindical y el empresario. Esta "curiosidad" legislativa se explica quizá por el carácter rudimentario de aquella norma.

en la relación entre empleadores y trabajadores "es innegable la importancia que reviste la colaboración del Estado y las asociaciones profesionales en todo lo concerniente a la fijación de las condiciones de trabajo y a la necesaria adaptación de las normas básicas de la legislación obrera a las distintas clases de actividades".

Los perfiles sobresalientes de este decreto son los siguientes:

- a) Declaraba que la asociación profesional podía constituirse libremente y sin necesidad de autorización previa, siempre que su objeto no fuese contrario a la moral, las leyes y las instituciones fundamentales de la Nación.
- b) Para los fines legales se consideraba sindicato o asociación profesional la que, formada por trabajadores manuales o intelectuales que desempeñasen su actividad en una misma profesión, industria, oficio u otras similares o conexas, se constituyera para la defensa de sus intereses profesionales.
- c) Comprendía dos clases de personalidad: la **jurídica** y la **gremial**.

La primera, como propia de toda asociación inscripta en un registro especial a cargo de la Secretaría de Trabajo y Previsión, la facultaba para ejercer los derechos de carácter general (tales como peticionar en defensa de los intereses profesionales, fundar instituciones de previsión y asistencia social, etc.). La segunda sólo se otorgaba por la Secretaría de Trabajo a las asociaciones profesionales **suficientemente representativas** en la zona de actuación, de acuerdo al número de afiliados cotizantes de que se tratase y que, al tiempo de solicitar su reconocimiento, tuvieran una actuación gremial mayor de seis meses. No podía existir más que una por actividad.

Esa personalidad gremial que, por el solo hecho de obtenerla implicaba también la adquisición de la personalidad jurídica desde su otorgamiento, las facultaba, entre otras cosas, para ejercer con carácter exclusivo la defensa y representación ante el Estado y los empleadores de los intereses profesionales, intervenir en las negociaciones colectivas, celebrar y modificar pactos y convenios, contribuir a la vigilancia en el cumplimiento de la legislación del trabajo y promover su ampliación y perfeccionamiento.

- d) Facultaba a las asociaciones con personalidad gremial para participar circunstancialmente en actividades políticas siempre que así lo resolviera una **asamblea general o congreso** y, en el caso que decidiera hacerlo en forma permanente y continuada, debían ajustarse además a las leyes, decretos y reglamentaciones de los partidos políticos.

- e) Establecía la obligación de los empleadores de reservar y reincorporar oportunamente, en las mismas condiciones, a los empleados y obreros que por razón de ocupar cargos directivos y representativos dejaren de prestar servicios en sus tareas habituales, no pudiendo despedirlos luego de su reincorporación por el término de un año, salvo justa causa legalmente reconocida.

La forma en que el Estado intervenía en la vida sindical quedaba patentizada por la facultad que se reservaba de **suspender o cancelar** la personería gremial -que el mismo Estado concedía- en los casos de:

- violación de las disposiciones legales estatutarias o de un contrato colectivo de trabajo;
- no dar cumplimiento a las disposiciones dictadas por autoridad competente en ejercicio de facultades legales;
- disminución en el número de sus afiliados en forma tal que dejara de revestir carácter representativo.

La vigencia del decreto 23852 se complementó con la sanción, en 1952, de la ley 14250 de Convenciones Colectivas de Trabajo conforme a la cual el sindicato dotado de personería gremial era el único facultado para suscribir esos convenios con vigencia **erga omnes** y, también, para imponer contribuciones obligatorias para todos los trabajadores de la rama, afiliados o no.

Ambas normas, pues, formaban no solamente una **estructura determinada de organización sindical** -sindicato único por rama- sino un **sistema jurídico reglamentario** de toda la organización de los trabajadores.

La legislación de 1956

El régimen político instaurado luego del derrocamiento de Perón en 1955 tuvo como uno de sus objetivos centrales desactivar el marco jurídico y político que sustentara la vinculación entre el peronismo y los sindicatos.

El 26 de mayo de 1956 se dictó el **decreto 9270**. Sus estipulaciones básicas eran las siguientes:

- a) Que para el ejercicio de los derechos de los trabajadores de constituir asociaciones profesionales es imprescindible que éstos pue-

dan actuar libremente en la determinación de la estructura y funcionamiento de las mismas, así como para decidir sobre su adhesión a determinado tipo de asociación.

- b) Que la acción del Estado en esta materia debe estar orientada a asegurar la vigencia efectiva de la libertad sindical, sin más limitaciones que las que imponen las normas elementales de la convivencia democrática, "que el gobierno anterior pregonó pero nunca llevó a la práctica".
- c) Se elimina la distinción entre asociaciones profesionales inscriptas y las de personería gremial, y se estableció el sistema de **pluralidad sindical**.

La sola inscripción bastaba para que todas las asociaciones gozaran de los derechos reconocidos en el decreto.

En los casos en que existiera, para un oficio, profesión, empresa, industria, comercio u actividad, una sola organización profesional inscripta, disponía que ella asumiría la representación de los trabajadores. Pero en los casos en que existiera más de una, la representación debía ejercerla una **comisión intersindical**, cuya constitución y funcionamiento eran establecidos sobre la base de reconocer el derecho de las minorías (Art. 34) en proporción al número de los afiliados.

La legislación de 1958

Una vez en funcionamiento el Congreso Nacional, tras el paréntesis del gobierno militar de 1955/58, volvió a discutirse en la Argentina el tema de la organización sindical.

En septiembre de 1958 se aprobó la ley 14455 que, en sustancia, reimplanta el régimen que rigió durante el primero y segundo gobierno de Perón.

"Los trabajadores tienen el derecho de constituir libremente y sin necesidad de autorización previa asociaciones profesionales, sindicatos o uniones y asimismo el de afiliarse a esas organizaciones", dice el artículo segundo de la ley 14455. Y en su artículo 18 estipula que el sindicato "más representativo" de la actividad de que se trate tendrá derecho a gozar de personería gremial siempre que:

- a) sus estatutos se ajusten a las disposiciones contenidas en la ley;
- b) posea el mayor número de afiliados y que ese número le asigne capacidad suficiente para representar la actividad o la categoría de la zona en que se circunscribe su actuación;

- c) tenga una antigüedad mayor de seis meses en el ejercicio de su actuación.

La ley establecía como prerequisites para la concesión de la personería la posesión del mayor número de afiliados (dato objetivo) y de un plazo mínimo de antigüedad, pero también un tercer requisito, netamente subjetivo, dependiente de la apreciación estatal: que el número de afiliados le otorgue a ese sindicato "capacidad suficiente para representar la actividad o categoría".

La ley 14455 regulaba con detalle los posibles casos de **secesión**, es decir los supuestos en que un segundo sindicato, separado del primero, superaba a éste en número de afiliados y, por lo tanto, en representatividad. ¿Qué sucedía con la personería gremial? De acuerdo con los artículos 19/20 el problema se suscitaba cuando el número de afiliados cotizantes al segundo sindicato superaba a los del sindicato con personería gremial durante un lapso mínimo y continuado de seis meses inmediatamente anteriores a la solicitud de secesión.

El artículo 20 establecía que en casos de producirse ese supuesto "el sindicato que con anterioridad la había adquirido (la personería gremial) la perderá si dejara de revestir el carácter de suficientemente representativo".

Es decir que no bastaba con que un segundo sindicato superara al detentador de la personería gremial en número de afiliados. Era menester que el primero perdiera, a manos del segundo, el carácter de más representativo. Y quien decidía al respecto era el Estado. La ley sólo aportaba como criterio supuestamente objetivo la siguiente pauta: "Será tenido en cuenta para resolver sobre la retención de la personería gremial del sindicato superado en número de afiliados su **actuación sindical**, así como su **contribución en la defensa y protección de los intereses profesionales**".

En suma, el Estado retenía la capacidad de conceder o no, de retirar y adjudicar a otro la preciada personería, con un margen de discrecionalidad amplio.

Durante la discusión parlamentaria que precedió a la sanción de la ley, se produjo un debate en el que los lineamientos que luego se transformarían en ley fueron reiteradamente calificados de **fascistas** y **corporativos**.

Según la ley italiana del 3 de abril de 1926, llamada **Ley Rocco**, y demás normas complementarias, particularmente la del 20 de marzo de 1930, el sindicato fascista italiano -al integrar la corporación- era elevado al carácter de órgano del Estado, con funciones no solamente

profesionales sino económicas y políticas. El elemento sindical participaba directamente en la conformación de la Cámara de Diputados. El sindicato italiano, durante la época de Mussolini, era una persona jurídica del Derecho Público y no del Derecho Privado. El Estado corporativo hacía descansar su estructura y su acción en el sindicato, a diferencia del sistema argentino que mantenía la representación por la vía de los partidos políticos.

Al respecto, vale hacer notar la opinión de un jurista liberal, magistrado del fuero laboral muchos años y tratadista, Rodolfo Nápoli, que expresó respecto de la ley 14455, en 1960: "Ciertamente aquel sistema (el fascista) atribuía la representación y defensa de la categoría profesional de los trabajadores a una sola asociación. Además, la unicidad sindical respondía no sólo a una exigencia de orden técnico (en cuanto constituía el único medio de imprimir carácter obligatorio general al convenio de las relaciones laborales) sino también a la de carácter político propia de la concepción unitaria o totalitaria de la vida pública nacional del régimen fascista, con lo cual la pluralidad sindical resultaba imposible. En el sistema legal argentino -al menos jurídicamente- ello es admisible y reconocido en los términos de los arts. 20 y 21 de la ley 14455".

Y añadía Nápoli: Para una exacta valoración del régimen local no ha de olvidarse que la ley 14455, en caso de existir varias asociaciones profesionales de trabajadores, confiere la personería gremial a la que resulte más representativa, **sistema éste de insospechable linaje liberal**".

Nápoli completa su visión del régimen de la ley 14455 con estas palabras: "A pesar de lo expuesto, pensamos que el sistema local no podría tomarse como un paradigma del derecho sindical democrático pues, fuera de no dar intervención alguna a las minorías, tiene el inconveniente de dejar inerme al trabajador frente a los designios del sindicato y a éste, en algunos supuestos, en la misma situación frente al discrecionalismo del Estado".*

La legislación de 1966

La ley 14455 tardó en ser reglamentada. Distintos avatares políticos, como el golpe que derrocó a Frondizi en 1962, la intensa puja en el propio seno del Estado entre facciones militares rivales, y hasta la

propia demora en la normalización de la CGT de acuerdo con sus estatutos, fueron factores que incidieron en la falta de reglamentación. Recién en febrero de 1966 el gobierno de la Unión Cívica Radical, instalado dos años antes, dictó el **decreto 969**, reglamentario de la ley 14455, que llevaba ya ocho años en vigencia.

En el tema de la personería gremial el decreto 969, en su art. 13, establece un requisito de carácter obligatorio que precisa los elementos necesarios para que el Estado conceda la personería gremial: "Se considerará que la asociación profesional tiene capacidad suficiente para representar a los trabajadores de su ámbito de actuación cuando el número de afiliados cotizantes no sea inferior al **diez por ciento** de los trabajadores que pretende representar".

Al aumentar las condiciones objetivas requeridas para la obtención de la personería gremial, el decreto limitaba la discrecionalidad del Estado.

El decreto 969 contenía disposiciones que intentaban limitar la pauta centralizadora de la ley 14455. Para ello se restringían los poderes de los órganos directivos de los sindicatos en favor de órganos consultivos o asamblearios. Así, por ejemplo, el art. 7 prohibía a las comisiones directivas la suspensión de ningún afiliado por términos mayores a los 90 días. El suspendido, incluso, no perdía su derecho a voto ni a ser electo en cargos directivos. También se establecía la apelabilidad de las medidas disciplinarias adoptadas por la directiva ante la asamblea o congreso. Se prohibía la expulsión de ningún afiliado por el órgano directivo. Sólo la asamblea podía adoptar esa medida. La pena de expulsión, por su parte, estaba restringida a causales que el decreto enumeraba taxativamente: falta de pago de cuotas, colaboración con el empleador, soborno por empleadores o por entidades políticas nacionales o extranjeras, comisión de delitos. En cuanto a la adopción de medidas de fuerza, sólo podía ser tomadas por voto secreto y directo de los afiliados reunidos en asamblea.

Estas disposiciones tendían a incrementar el grado de transparencia democrática y participación de los afiliados en los sindicatos. Pero, junto a ellas, el decreto 969 contenía disposiciones que reforzaban el papel centralizador e intrusivo del Estado en la vida de los sindicatos.

El art. 34 de la ley 14455 establecía que el Ministerio de Trabajo podía suspender o cancelar la personería gremial de un sindicato si éste no cumplía las disposiciones legales. En conexión con ese requisito, el decreto 969 -en su art. 12- reglamentó minuciosamente el movimiento contable de los sindicatos y facultó al Ministerio a practi-

* Nápoli, Rodolfo, "Manual de Derecho Sindical", Buenos Aires, 1962.

car todo tipo de investigaciones o verificaciones suplementarias*. También obligó a los sindicatos a llevar un tipo de contabilidad de tan exagerada minuciosidad (los requisitos exigibles ocupan aproximadamente siete páginas impresas) que hasta se prescribía el **tipo de tinta** en que debían asentarse los comprobantes financieros.

El decreto 969 generó muchas polémicas. Fue resistido por las conducciones sindicales de la época, que lo consideraron un intento político para recortar su poder, además de cuestionarse su constitucionalidad.

A los pocos meses de ser dictado ese decreto, el gobierno civil fue derrocado. Los gobernantes militares, tras la fugaz luna de miel con los sindicalistas que habían propiciado el golpe, usaron reiteradamente el decreto 969, cuya vigencia se había mantenido, para implementar medidas de corte antisindical. Reiteradamente los militares recurrieron a las inspecciones contables para castigar a sindicatos en conflicto y acallar la protesta social: en el lapso 1966/68 le fue cancelada la personería a sindicatos como Portuarios, FOETRA, Unión Ferroviaria, UOM y FOTIA.

La ley 14455 no disponía nada en relación a la actuación política de los sindicatos. El decreto reglamentario, por su parte, vedaba a los sindicatos con personería gremial "todo acto de proselitismo o difusión ideológica y de sostén económico o ayuda material en organizaciones políticas o que persigan finalidades extragremiales". La violación se penaba con el retiro de la personería gremial.

El tema de si los sindicatos pueden o no intervenir en política ha dado lugar a mucha controversia. La realidad ha demostrado que es imposible prohibir que los sindicatos hagan política pues su intervención en los asuntos públicos es elemental a los fines que persiguen. La OIT lo ha reconocido así**, con la salvedad de que se respeten los derechos de los afiliados que pueden disentir y se aseguren procedimientos transparentes en la adopción de posturas políticas.

El decreto 969, como otras normas que prohibieron la actividad política a los sindicatos en la Argentina, constituía una forma de intromisión del Estado en la vida sindical y la peligrosidad de este diseño normativo se vio claro cuando fue utilizado por una dictadura para prohibir formas de disenso.

* Normalmente, un sindicato -en cuanto asociación civil- está sometido a las verificaciones de práctica por la Inspección de Personas Jurídicas.

** En 1952 la 35a. Conferencia de la OIT estableció que: "...cuando los sindicatos establezcan relaciones con los partidos políticos, esas relaciones no deben ser de tal naturaleza que comprometan la continuidad del movimiento sindical".

La legislación de 1973

El 20 de noviembre de 1973 el Congreso sancionó la ley 20615. En materia de concesión de personería gremial, la ley establecía los mismos requisitos que la ley 14455, a la cual nos remitimos.

En materia de facultades disciplinarias el Estado, que otorgaba la personería gremial, podía -en la ley 20615- suspenderla o cancelarla en los mismos casos que señalaba ya el decreto de 1945. Se establecía a continuación (art. 42): esa decisión del Estado no podía adoptarse sin una previa "tramitación que asegure el debido proceso". La resolución era recurrible. La ley establecía un procedimiento especial para el caso de que la autoridad del sindicato no convocase a elecciones o a asambleas en tiempo y forma o para cuando pretendiese perpetuarse, vencido el tiempo de su mandato. Se ampliaban luego esas facultades en caso de comprobarse "vicios o irregularidades" en los procesos electorales o decisión de congresos o asambleas. En ese caso, previa intimación, el Ministerio podía designar un "interventor" para que cumpliera esas inacciones. El decreto reglamentario (640/74, art. 10) limitaba la gestión del interventor a 120 días.

En materia de intervención de los sindicatos en política, la ley 20615 llevaba esa facultad a límites aún mayores que los permitidos por la norma de 1945. Esta última, en efecto, condicionaba esa facultad a la resolución de "una asamblea general o congreso". La ley de 1973 facultaba "al sindicato" a "fijar sus posiciones en materia política, inclusive dando su apoyo a partidos políticos o candidatos... o propiciando a personas determinadas para que partidos políticos les atribuyan carácter de candidatos" (art. 30 inc. 9). Esta última estipulación permitía el alineamiento sindical en contiendas internas.

La ley no mencionaba qué órgano era el facultado para adoptar esas resoluciones, por lo que podía entenderse que fuera la comisión directiva. Ello era coherente con la orientación de la ley 20615, que favorecía la concentración de poderes en manos de las conducciones sindicales.

Entre otras normas, la ley 20615 ilegalizaba los sindicatos de empresa, facultaba a las entidades de nivel superior a intervenir sumariamente a sus filiales y otorgaba al sindicato la capacidad de poner fin al mandato de los delegados del personal.

Las dirigencias sindicales eran favorecidas mediante la ampliación de su mandato de dos (ley 14455) a cuatro años; se extendía el plazo para la convocatoria de las asambleas de rendición de cuentas de uno a dos años. Correlativamente, se fortificaban las garantías sindicales dotando a los dirigentes y delegados de una protección frente a maniobras antisindicales del patrono (fuero sindical).

La legislación de 1979

El 19 de noviembre de 1979 el gobierno militar, tras suspender a partir del golpe de Estado la vigencia de la legislación anterior, la reemplazó por la **ley 22105**. Esta norma, para conceder la personería gremial, exigía un lapso de actuación menor al que establecían las leyes 14455 y 20615: tres meses en lugar de seis.

Los otros dos requisitos son: que tenga el mayor número de trabajadores afiliados de la actividad, oficio, profesión o categoría entre las asociaciones inscriptas, dentro de la zona de actuación; y que "el número de afiliados exteriorice una adecuada representatividad del sector respectivo".

En materia de intervención de los sindicatos en política la ley 22105 repetía las disposiciones del decreto 9270/56 y del decreto 969/66: "Las asociaciones gremiales de trabajadores no podrán participar en actividades políticas ni prestar apoyo directo o indirecto a partidos, candidatos políticos o a quienes realicen actividades políticas".

La ley 22105 recogió todas las disposiciones sobre intervención estatal en la vida interna de anteriores legislaciones y las aumentó, pues la pauta dominante de esta norma era el intervencionismo del poder.

El Ministerio de Trabajo podía:

- 1) suspender los derechos de los sindicatos;
- 2) suspender o cancelar la personería gremial;
- 3) inhabilitar a los dirigentes por un período de hasta tres años;
- 4) intervenir órganos directivos transitoriamente.

En los tres primeros supuestos se repetía la expresión usada por la ley 20615: "era necesaria previa tramitación que asegurase el debido proceso". En caso de la intervención de órganos electivos, ese requisito previo no funcionaba, por lo que el poder tenía total discrecionalidad. La intervención al sindicato no era recurrible.

Cabe mencionar que la facultad del Estado para inhabilitar a dirigentes sindicales no tenía precedente en la legislación sindical argentina, como tampoco la facultad que el art. 14 aseguraba al Estado de "convocar" al órgano de un sindicato "para que adopte una resolución".

Sin sujeción a la voluntad de los afiliados, ni siquiera al propio estatuto de la organización, el Estado se arrogaba la facultad de convocar a un órgano directivo, facultad que se reproducía en el caso de la convocatoria a una asamblea (art. 20).

Un rasgo elemental de la libertad sindical es la facultad constituyente. Es decir, la posibilidad de los trabajadores de reunirse, organizarse y constituirse como sindicato. Cuando así lo hacen, los trabajadores redactan una carta en la cual sintetizan los instrumentos organizativos de los que se valdrán para actuar. Se trata del estatuto.

El Estado se arroga la facultad de contralor de ese estatuto toda vez que el mismo -es decir la forma de actuación de la asociación sindical- podría eventualmente causar perjuicios a terceros o alterar la legalidad vigente. Esa facultad de preservar los intereses de la sociedad puede ser utilizada por el Estado para intervenir en la vida sindical, avanzando sobre la autonomía del sindicato.

Un ejemplo flagrante de este mecanismo lo constituyó la ley 22105. Su art. 69 otorgaba al Estado un poder discrecional sobre la redacción del estatuto constitutivo del sindicato ya que debía examinarlo y podía efectuar observaciones sobre el mismo, con la obligación, por parte de las autoridades sindicales, de **receptar fielmente** dichas modificaciones. Establecía textualmente dicha norma: "El estatuto será examinado por la autoridad de aplicación, que podrá formular las observaciones del caso. Notificadas esas observaciones, las autoridades del sindicato elevarán un texto que recepte, fielmente, dichas observaciones".

Este avance desmesurado sobre el poder constituyente de los sindicatos se complementaba con la resolución 634 de 1979, por la cual el Ministerio de Trabajo aprobaba un **modelo de estatuto** para los sindicatos. Si bien ese modelo no era obligatorio (lo cual hubiera constituido una burda violación a los principios de la libertad sindical y el gobierno de esa época estaba muy pendiente de las resoluciones de la OIT en la materia), se establecía que cualquier sindicato que presentara su proyecto de estatutos debía indicar en qué estipulaciones el estatuto presentado difería del modelo propuesto.

Estaba claro entonces que se inducía a los sindicatos a adoptar el modelo que se convertía en un virtual apéndice de la normativa vigente. A ello debe agregarse que el estatuto modelo propuesto por el gobierno militar contenía tantas estipulaciones, tan detalladas, hasta llegar a lo maniaco, que devenía -como lo calificó Juan Carlos D'Abate- "risible". Al reglamentar las asambleas, por ejemplo, el estatuto modelo establecía que los asambleístas "no podían leer discursos" sino que debían limitarse a utilizar un ayuda-memoria. También estipulaba que los asambleístas debían pedir la palabra "en voz alta" y nunca por medio de signos, y se prohibía especialmente "todo diálogo entre ellos".

* D'Abate, Juan Carlos, "El antipoder sindical", Buenos Aires, 1980.

La legislación de 1988

La **ley 23155**, aprobada por el Congreso en marzo de 1988, establece los siguientes requisitos para conceder la personería gremial:

a) que el sindicato respectivo, previamente inscripto y con una antigüedad de seis meses, cuente con el mayor número promedio de afiliados cotizantes sobre la cantidad promedio de trabajadores que intenta representar;

b) que afilie a más del 20% de los trabajadores que intente representar; este último requisito potencia lo establecido por el decreto 969/66, llevando del 10 al 20% ese dato objetivo indispensable para la obtención de la personería gremial.

El mismo art. 25 de la ley establece pautas para que el Estado intervenga directamente en el encuadramiento de los distintos sindicatos: "al reconocerse personería gremial la autoridad administrativa deberá precisar el ámbito de representación personal y territorial. Estos no excederán de lo establecido en los estatutos, pero **podrán ser reducidos** si existiese superposición con otro sindicato".

El último párrafo del art. 25 refuerza el criterio expuesto por la ley en el sentido de que es el Estado quien decide las contiendas de encuadramiento: allí se establece el recaudo de que, previo a la decisión administrativa, debe darse intervención a los sindicatos afectados. En este tema, el art. 59 establece que, previa a la decisión de la contienda de encuadramiento por el Estado, los sindicatos interesados deben agotar la vía asociacional mediante el pronunciamiento de la organización de grado superior.

En materia de intervención directa, con carácter disciplinario u ordenatorio del Estado en la vida sindical, la ley 23155 supone un esfuerzo por rebajar las facultades intrusivas del Estado. Esta ya no está facultada como en todos los regímenes anteriores para suspender o privar al sindicato de la personería gremial.

Según el art. 56, inc. 3, el Estado sólo puede **peticionar en sede judicial** la suspensión o derogación de la personería gremial.

La facultad máxima del poder administrador es, en caso de "peligro de serios perjuicios" a los sindicatos o a sus miembros, la de pedir judicialmente **medidas cautelares** que incluyen la remoción de dirigentes y el nombramiento de interventores.

El inc. 4 del art. 56, sin embargo, conserva para el Estado una facultad que existía en los regímenes anteriores: la de disponer la **con-**

vocatoria a elecciones de cuerpos directivos sindicales. Y, subsecuentemente, la de nombrar las personas que ejecuten esos actos (interventores). Previamente a esa medida debe producirse un requerimiento.

Otro supuesto de intervención estatal se prevé en caso de acefalía de una comisión directiva, pero sólo cuando los estatutos no permitan la regularización de la situación. También el Estado puede convocar a asambleas o congresos si el órgano sindical convocante, previa intimación, no lo hiciere.

Conclusiones

El análisis de las diversas legislaciones sindicales producidas desde 1943 revela ciertas constantes, más allá de las diferencias de políticas, intenciones y contextos en que esas normas se promulgaron.

En primer lugar, se observa el carácter sistemático de la intervención estatal en la organización interna de los sindicatos. Prácticamente no hubo gobierno, desde 1943, que no buscara intervenir, de una u otra manera, en la organización sindical por la vía legislativa. Los principios que guiaron esa intervención fueron variados, desde la protección de los intereses de los trabajadores, dotándolos de instrumentos idóneos para contrarrestar el poder del patronato, hasta la voluntad de asegurar la libertad y democracia sindicales. Pero, independientemente de los principios, los gobiernos que se hicieron cargo del Estado en los últimos 45 años no desdeñaron la posibilidad brindada por el manejo de los asuntos públicos para dejar su impronta en la vida interna de los sindicatos.

El mecanismo de la personería gremial, por el cual un solo sindicato de rama es investido con la capacidad de representar colectivamente a todos los trabajadores (afiliados o no) es, además de un correlato al principio de la unidad sindical que las organizaciones laborales han reivindicado siempre, una forma de intervención estatal: la personería, aunque debe fundarse en razones objetivas preexistentes, es otorgada **necesariamente** por el Estado, y de ello deriva la capacidad de negociar colectivamente, de percibir cuotas automáticamente descontadas a todos los trabajadores y de incidir en el ordenamiento del mapa sindical a través del "encuadramiento" de los trabajadores a una u otra organización.

En el marco descripto se observan ciertas variaciones a través del tiempo, en las que se destacan dos tendencias definidas. Por un lado,

un progresivo acotamiento de la capacidad de intervención estatal a través de criterios que orientan esa intervención: el porcentaje de trabajadores afiliados para que un sindicato sea reconocido como representativo y tenga derecho a la obtención de la personería. En las primeras legislaciones de la década del 40 no se mencionaban criterios explícitos de este tipo, por lo que la discrecionalidad del Estado en la concesión de la personería era mayor. Actualmente, ese porcentaje se fija en el 20%. Algunas legislaciones previas lo fijaban en el 10%.

Por otro lado, el sistema de concesión de personerías gremiales por el Estado dio lugar a un aumento casi continuo en el número de las organizaciones sindicales.

La fecha de concesión de personerías gremiales a los sindicatos argentinos permite extraer interesantes conclusiones.

Periodo	Número de personerías o resoluciones
1943-55	192
1956-62	179
1963-65	151
1966-72	436
1973-75	130
1976-82	11
1983-86	21
Total	1.120

¿Puede formularse una lectura coherente de este cuadro a la luz de los criterios políticos predominantes en los sucesivos gobiernos?

En principio, observamos que **cuanto más cercano al poder sindical está un gobierno, menos personerías gremiales tiende a conceder**. Es así que la cifra de personerías concedidas durante los seis años que van de 1956 a 1962 (gobiernos con escasa participación sindical) casi igualan al número de personerías concedidas durante los doce años que van de 1943 a 1955 (gobiernos con fuerte participación sindical).

En los años que van de 1963 a 1972, en los que la tónica general fue de enfrentamiento entre sindicatos y gobierno, la cifra de otorgamiento de personerías fue alta. Ella desciende, en cambio, aunque no de manera muy significativa, durante el bienio en el que el sindicalismo volvió a participar del gobierno (1973/75).

La cifra baja abruptamente durante los años de la última dictadura y del gobierno constitucional que le siguió. En el primer caso ha incidido el definido carácter cancelatorio que el poder asumió en relación a la actividad sindical, por cierto diverso al de la dictadura de 1966-72. También es cierto que a cierta altura, el mapa de las nuevas categorías, tendencias o actividades laborales se encuentra ya integralmente sindicalizadas, por lo que es difícil que haya nuevos sectores que ingresen a la actividad sindical.

La tendencia general indica que los gobiernos de signo antisindical suelen poseer un **sesgo fraccionista** que explica la proliferación de nuevas personerías. Los gobiernos de signo sindical tienden a la **concentración** del poder sindical, aunque este criterio general puede ser matizado por los intereses políticos en juego en el seno de la fuerza sindical que, en algunas ocasiones, hacen proliferar la concesión de nuevos sindicatos.

Otro cruce interesante es el que producen la fecha de fundación de los sindicatos argentinos y el volumen de afiliación de los mismos.

Mediante esta operación relativizamos la magnitud que, a primera vista, asume la cantidad de sindicatos con personería existentes (más de 1.100). **Un número relativamente pequeño de sindicatos concentra un porcentaje elevado de la afiliación total**. La proliferación de sindicatos por lo tanto, se basa en la existencia de numerosos sindicatos de pequeña magnitud.

Para realizar aquella lectura tomamos la lista de los mayores sindicatos argentinos según la cantidad de afiliados que registraban en 1986.

Los sindicatos que cuentan con una cifra que va de los 400.000 a los 30.000 afiliados son 23.

Trece de ellos fueron fundados entre 1937 y 1950. Por lo tanto casi el 60 por ciento del grupo que concentra las más grandes afiliaciones fueron organizaciones nacidas en ese período histórico.

A su vez, y siempre analizando los 23 sindicatos de mayor afiliación, solo cuatro son de fundación posterior a 1950: Federación Unica de Viajantes Argentinos (1958), Federación de la Alimentación (1957), Confederación Obreros Empleados Municipales Argentinos (1958) y CTERA (1970). Las cuatro son organizaciones federativas de segundo o de tercer grado que agrupan a sindicatos de primer grado, los más importantes de los cuales fueron también fundados alrededor de la década del cuarenta.

Examinemos ahora, siempre a partir del cuadro de los 23 sindicatos más poblados en 1986, cuáles de ellos fueron fundados con anterioridad a 1937.

Son: Bancarios (1924), Unión Ferroviaria (1922), UPCN (1925), ATE (1925), Unión Obreros Empleados Municipales (1916) y UTA (1919). Todos son sindicatos de servicios.

Ello viene a recalcar el hecho de que **el esqueleto central del sindicalismo argentino, conformado por los grandes sindicatos industriales, nació tal como sigue aún conformado ahora, en la década del cuarenta.**

Examinemos ahora la lista de los sindicatos que cuentan, en 1986, entre 30.000 y 10.000 afiliados. Allí encontramos nada menos que 13 organizaciones industriales, todas ellas fundadas entre 1945 y 1950.

Son:

Químicos: 1950
Papeleros: 1949
Lecheros: 1944
Calzado: 1945
Fideeros: 1949
Petroteros: 1944
Aceiteros: 1947
Ceramistas: 1945
Tintoreros: 1945
Vestidos: 1945
Cuero: 1949
Tabaco: 1946
Vidrio: 1945

Se trata de organizaciones cuya ubicación en el ranking de los sindicatos argentinos descendió notoriamente a partir de la crisis industrial de la década del setenta, y que en su conjunto constitulan el núcleo fundamental del poder sindical global, junto a los restantes sindicatos industriales mayores, en las décadas del cuarenta y del cincuenta.

¿En qué medida los sindicatos, y más específicamente sus dirigentes, cuestionaron la intervención estatal promovida por vías legislativas? El balance que surge de la evolución descrita permite afirmar que, con excepción del decreto 9270 (de 1956), dictado por un gobierno militar surgido de un golpe de Estado; del decreto 969 (de

1966), dictado por un gobierno civil pero aplicado profusamente por el gobierno militar posterior; y de la ley 22105 (de 1979), dictada por otro gobierno militar, se trató de normas apoyadas -incluso promovidas activamente- por los dirigentes sindicales. El compromiso de los sindicalistas con varias de las leyes que se sucedieron a lo largo de los últimos 45 años puede ser explicado por razones atinentes al contexto político que precedió a su promulgación. Pero desde 1943 el grueso del sindicalismo argentino no ha sido hostil, por principio, a esa intervención estatal.

La contrapartida de la intervención estatal es la intervención de los sindicatos en el Estado. Para los dirigentes sindicales ello constituyó, en ciertos periodos, la posibilidad de obtener beneficios para sus organizaciones, particularmente entre 1943-55 y 1973-76, en los que el manejo del Estado estuvo a cargo de gobiernos peronistas, es decir con ideología afín a la de los dirigentes. Pero aun con gobiernos de signo político opuesto la orientación "estatal" de los dirigentes sindicales se puso de manifiesto precisamente en las normas y leyes que promovieron.

El contexto de origen de la primera norma de este tipo, sancionada en 1943, se halla en la base de toda la evolución posterior, como si la voluntad de recrear esos lazos primigenios con el Estado hubiera determinado esa orientación "estatal". La incorporación de dirigentes sindicales al Estado, además de fusionar las demandas del movimiento sindical a las de la sociedad, les brinda la posibilidad de incrementar recursos materiales, de dirimir competencias y de acrecentar las bases de su poder en las organizaciones. Posiblemente se halle aquí la razón de una afirmación que suele oírse en boca de dirigentes sindicales argentinos: "El sueño de todo sindicalista es llegar a ser Ministro de Trabajo".

III ESTADO Y AUTONOMIA EN LA NEGOCIACION COLECTIVA

La naturaleza de la negociación colectiva

En la naturaleza de la negociación colectiva hay una alteración sustancial a un principio clásico de la organización política según el cual el Estado posee la exclusividad de la potestad legislativa. En efecto, al discernir a sindicatos y empresarios la facultad de elaborar normas de cumplimiento obligatorio para toda una franja de población, la negociación colectiva fragmenta el poder político, descentralizando una de sus emanaciones básicas: la facultad de crear derecho, de dictar normas obligatorias.

En la relación que liga al Estado con el instituto de la negociación colectiva está siempre presente la ruptura que supone esa capacidad negociadora con la teoría clásica del Estado. La evolución del concepto de negociación colectiva muestra las tensiones que han atravesado esa relación.

En un principio, el convenio colectivo no era una norma equiparable a una ley sino un mero negocio privado que sólo producía consecuencias jurídicas entre los firmantes. El incumplimiento por parte del empresario sólo provocaba la responsabilidad consiguiente pero no la nulidad de los contratos laborales individuales.

De aquella concepción se llega al moderno concepto de negociación colectiva a través de diversas formas de conciliación y arbitraje. Ante la emergencia de los conflictos, el Estado procura que la regulación de las condiciones de empleo y salario surja de órganos mixtos patronales-obreros.

El procedimiento se torna habitual pero el instrumento del acuerdo continúa privado de la capacidad obligatoria. En Inglaterra se conoce esta fase como el **gentleman's agreement** o pacto de caballeros: un acuerdo que no tenía valor alguno para reclamar ante los jueces. La responsabilidad por incumplimiento es, solamente, moral. Su cumplimiento sólo podía ser reclamado por medio de acción directa, huelga, boycott, sabotaje, etc.

Finalmente, la negociación colectiva alcanza el reconocimiento del Estado. El convenio colectivo pasa a ser de aplicación **erga omnes**, es decir para todos los trabajadores de una colectividad determinada, estén los mismos adheridos o no al sindicato firmante. Lo mismo

sucede con los empleadores. El convenio los liga, pertenezcan o no a la entidad empresaria suscriptora.

Las cláusulas de los convenios colectivos son inderogables por medio de los contratos particulares. Nadie puede trabajar en condiciones inferiores a las que establece el convenio colectivo, so pena de resultar nulo ese pacto individual y reemplazable por las cláusulas del convenio colectivo.

Desarrollo histórico de la negociación colectiva en la Argentina

En 1953 se sancionó la ley 14250, que estableció un sistema de negociación colectiva. Pero este mecanismo no era nuevo en el país. Anteriormente ya se habían producido acuerdos entre sindicatos y entidades patronales en los que se pactaban condiciones de trabajo y pautas salariales.

Cuando el Estado impulsa una política de neto proteccionismo laboral, la Secretaría de Trabajo y Previsión, en 1944, dicta la **resolución 16**, que contenía especificaciones por medio de las cuales se encuadraban la negociación colectiva entre patrones y obreros.

Más tarde se dicta el **decreto 21877** (1944), que ratificaba la resolución 16 explicitando las facultades de la Secretaría como gestora y marco de las negociaciones colectivas y estableciendo sanciones para el incumplimiento de los convenios. También contenía normas de procedimiento que encauzaban las discusiones paritarias. La legalidad de esta norma fue dudosa pero, pese a los cuestionamientos jurídicos de que fue objeto, a su amparo se desarrolló, durante la primera parte de la década peronista, una rica práctica negocial.

Se trataba de un subterfugio legal. Ni una mera resolución ministerial ni un decreto tenían imperio para tornar obligatorio cualquier acuerdo de partes, pero mientras no se dictó la ley pertinente el peso del Estado y su voluntad política empujó a las partes a respetar esos pactos.

La negociación colectiva, aún en su fase anterior al pleno reconocimiento legal, está asociada a la evolución del derecho laboral argentino. Instituciones como las bolsas de trabajo, el sistema previsional, las asignaciones familiares y las obras sociales fueron creadas primero por instrumentos negociados con vigencia en un sector. Más tarde se extendieron a todos los trabajadores mediante su recepción por la legislación.

En 1953 se llenó la laguna jurídica con la sanción de la ley 14250. Las características más salientes del nuevo régimen fueron:

- 1) la mayoría de los convenios fueron suscriptos por sindicatos de primer o segundo grado (uniones o federaciones), no por confederaciones (tercer grado);
- 2) la mayoría eran convenios que se aplicaban a ramas de actividad, no a oficio, categoría o empresa;
- 3) solían tener como ámbito geográfico de aplicación todo el territorio nacional;
- 4) al ser homologados por la autoridad administrativa, los convenios colectivos tenían efectos **erga omnes**: se aplicaban a todos los trabajadores de la rama, afiliados o no al sindicato firmante.

Al reformarse en 1957 la Constitución Nacional, el derecho a la negociación colectiva fue incorporado a las garantías constitucionales.

Luego de 1955 la vigencia de la ley 14250 fue muy esporádica. Sólo **ocho veces** se renovaron los convenios de acuerdo a la misma. En total, **de 36 años que lleva en vigencia sólo ha regido en 10 años**, dos de los cuales fueron la continuidad del primer gobierno peronista desde 1953, fecha de la sanción, hasta 1955.

La mayoría de los gobiernos militares suspendieron su aplicación, lo que también hicieron algunos gobiernos civiles. Por ejemplo, en 1973, contando con el consentimiento de los propios sindicatos, que subordinaron temporariamente la vigencia de la libre contratación colectiva a un pacto económico-social más amplio, de carácter tripartito.

La caducidad de ese pacto, tras la muerte de Perón, provocó una serie de antagonismos entre las diversas facciones. Al respecto Juan Carlos Torre señalaba: "En la coyuntura de 1975 la apertura de la libre negociación de los salarios no podía sino debilitar el ya escaso control del gobierno sobre el comportamiento de las principales variables económicas..."(*).

Durante el período dictatorial, la negociación colectiva permaneció suspendida en el marco de una fuerte redistribución del ingreso que sólo en el primer trimestre, luego del golpe, supuso un considerable deterioro salarial.

(*) Torre, Juan Carlos, "Los sindicatos en el gobierno, 1973-1976", Buenos Aires, 1984.

Desde 1983 el gobierno constitucional había prometido la reinstauración del derecho a la negociación colectiva, pero en una primera etapa se propuso reformular el mismo en moldes diversos a los de la ley 14250. Al mismo tiempo, el gobierno intentó llevar adelante un proceso de concertación de precios y salarios de base tripartita como fórmula que coadyuvara a detener la inflación.

En este sentido operaban el recuerdo del "rodrigazo" y de la explosión inflacionaria provocada por la brusca reimplantación de la negociación colectiva en 1975. El tema dista de ser nuevo y ha provocado ya abundante polémica en otras sociedades alrededor del siguiente interrogante: ¿Es compatible la negociación colectiva irrestricta con la contención de las tendencias inflacionarias? Se ha hablado en tal sentido de una crisis de la negociación colectiva, proponiéndose en el seno de algunos movimientos sindicales una autocontención de los propios sindicatos o acuerdos globales.

La concertación no prosperó. El gobierno, en 1986, propuso -en el marco de un proyecto global de reforma laboral- una ley que remodelaba el mecanismo de la ley 14250 descentralizando la negociación colectiva, autolimitando la práctica del derecho de huelga y encuadrando el proceso de negociación colectiva en bandas que adecuasen los niveles salariales en los objetivos antiinflacionarios.

Ese proyecto fue resistido, a la vez y por motivos diversos, por empresarios y sindicalistas, y finalmente fue retirado por el gobierno. Por último éste, tras azarosos avatares políticos, terminó reinstalando la vigencia de la ley 14250 con algunas innovaciones.

Durante todo este lapso el nivel salarial mínimo fue fijado por el Estado. En la actualidad rigen la ley 14250 y sus modificatorias, las leyes 23545 y 23546, y los decretos reglamentarios 199/88 y 200/88.

Homologación

En el sistema argentino el acto básico de intervención estatal en la negociación colectiva es la **homologación**. Sólo son obligatorias **erga omnes** las convenciones homologadas por el Ministerio de Trabajo.

Existe un medio alternativo que permite obviar la homologación, y es la realización de la negociación directamente "ante el Ministerio de Trabajo". Se considera que así ha sido cuando la negociación se ha

realizado con la intervención directa del titular de la cartera o un funcionario que recibe delegación de éste.

El acto de homologación está también rodeado de formalidades imprescindibles:

- a) la convención debe presentarse al Ministerio con nombres de los firmantes;
- b) éstos deben presentarse al Ministerio compareciendo para ratificar su firma;
- c) debe contener todos los requisitos formales exigidos por la ley;
- d) se debe acreditar la personería de las partes;
- e) no debe contener la convención cláusulas violatorias de las disposiciones legales; la vigencia no debe afectar la situación económica de ningún sector ni significar un detrimento en las condiciones de vida de la población consumidora.

Naturaleza del acto de homologación

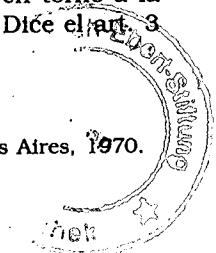
La homologación no es un acto de simple y mecánico registro sino que, jurídicamente, supone la verificación de la legalidad de la negociación emprendida y concluida y la apreciación del mérito y contenido mediante el estudio de todos los antecedentes y elementos extrínsecos e intrínsecos de la negociación.

El Estado intenta preservar la seguridad de que las cláusulas normativas no comprometerán su política ni el interés general, sobre todo el de los usuarios o consumidores de bienes o servicios.

Señala Krotoschin* que la homologación es un **instrumento de gobierno** mediante el cual éste no sólo vela por la legitimidad de la convención desde el punto de vista jurídico -aunque en este campo serán finalmente los jueces quienes tendrán la última palabra- sino que también puede usarla para imponer determinadas políticas económicas sobre precios y salarios.

La reciente ley 23545 establece nuevas precisiones en torno a la facultad estatal de homologar los convenios colectivos. Dice el art. 3 de esa norma:

* Krotoschin, "Tratado práctico de derecho de trabajo", Buenos Aires, 1970.



"Será presupuesto esencial para acceder a la homologación que la convención:

- 1) no contenga cláusulas violatorias de normas de orden público o dictadas en protección del interés general;
- 2) que la vigencia de la convención no afecte significativamente la situación económica general o de determinados sectores de actividad;
- 3) que la convención no produzca un deterioro grave en las condiciones de vida de los consumidores".

Esta enumeración repite la que establecía el decreto ley 6582/54, reglamentario de la ley 14250. La única modificación es que en 1988 se ha agregado un requisito que antes no se hallaba: la convención colectiva **no debe alterar significativamente** la situación económica general. Se encuentra expresada en esta cláusula la profunda desconfianza que genera en la sociedad el mecanismo de la negociación colectiva como disparador de procesos inflacionarios.

En consecuencia, el Estado restringe la autonomía de los factores de la producción, actores del proceso negociador, y ha reforzado el rol habilitante que se reserva el mismo en cuanto tutor de la conveniencia y viabilidad social de los acuerdos. El Estado no se impone límites objetivos sino únicamente subjetivos, ya que la apreciación de cuándo una cláusula negociada altera o no significativamente la situación económica general sólo puede ser el resultado de la apreciación personal del gobernante.

Materias negociables

Puesto que la negociación colectiva descentraliza la facultad antes exclusiva del Estado de legislar, compartiéndola con los actores sindicales y empresarios, el Estado tiene tendencia a recuperar esas facultades, a restringir lo que concedió. La autonomía de los actores y la facultad reguladora estatal entablan una tensión permanente.

Esa tensión es visible en el tema de la **estipulación de materias** sobre las que versa el negocio colectivo.

Las legislaciones comparadas muestran diversos modelos al respecto. En Francia, por ejemplo, el Código de Trabajo es un ejemplo de detallismo. Su art. 31 establece que "los convenios colectivos contendrán obligatoriamente disposiciones sobre...", y sigue una enume-

ración sobre casi treinta materias. La ley alemana, del 9 de abril de 1949, sobre convenios colectivos, es un ejemplo opuesto, al no contener determinación alguna de las materias que se dejan al arbitrio de las partes.

La ley 14250 en su momento adoptaba la misma fórmula sintética. En 1969 la resolución 588 del Ministerio de Trabajo introdujo un listado temático sobre el contenido de los convenios. Tratándose de una norma reglamentaria, carecía de jerarquía para sobreponerse a la legislación. Fue cuestionada en consecuencia y finalmente derogada en 1974.

De todas formas, la resolución 588 tenía un valor indicativo, aparte del que le pudiera agregar su efectiva vigencia y el acierto con que hubiera reflejado la modalidad corriente en nuestro país respecto a la negociación colectiva.

El listado de los temas comprendidos en esa resolución era el siguiente:

1. Partes intervinientes
2. Aplicación de la convención
 - 2.1. Vigencia temporal
 - 2.2. Ambito de aplicación
 - 2.3. Personal comprendido
 - 2.4. Personal excluido
3. Condiciones generales de trabajo
 - 3.1. Discriminación de categorías laborales y de tareas
 - 3.2. Escalafón y régimen de reemplazos y de tareas
 - 3.3. Jornadas, descansos, licencias ordinarias, días del gremio
 - 3.4. Enfermedades y accidentes de trabajo
 - 3.5. Higiene y seguridad
 - 3.6. Vestimenta y útiles de labor
4. Condiciones especiales de trabajo
 - 4.1. Lugares o tareas insalubres
 - 4.2. Trabajo de mujeres menores y aprendices
 - 4.3. Traslado de lugar de trabajo
5. Salarios, cargas sociales y beneficios sociales
 - 5.1. Salarios mínimos profesionales
 - 5.2. Salarios a destajo, por pieza o medida
 - 5.3. Salarios por mayor producción
 - 5.4. Beneficios marginales o sociales
6. Representación gremial. Sistema de reclamaciones
 - 6.1. Régimen disciplinario
 - 6.2. Comisiones internas y delegados
 - 6.3. Quejas. Procedimiento de conciliación
 - 6.4. Interpretación y aplicación de convenios colectivos.

La legislación modificatoria al régimen de negociación colectiva aprobada en 1988 introduce una mención a los temas a negociar. La ley 23546 sobre procedimiento indica, en su art. 2, que la parte -sindical o empresarial- que promueva la negociación, notificará a la otra, por escrito y con copia al Ministerio de Trabajo, la representación que inviste, el alcance territorial y personal de la convención que se pretende y la materia a negociar.

Y el decreto 200/88, que reglamenta la ley 23546, al aludir a cómo se enumerarán las materias a negociar, señala que se individualizarán especialmente "cláusulas relativas a empleo, ajustes salariales, capacitación, organización del trabajo y nuevas tecnologías, régimen de información y consulta a la representación sindical, salud y medio ambiente laboral, productividad y mecanismos de prevención, o solución de conflictos laborales".

Esta norma carece de obligatoriedad. Es meramente indicativa y su inclusión revela que, a través de la normativa reguladora, en este caso, el Estado pretende estimular la introducción de nuevas temáticas. Por la vía de la negociación colectiva se busca incorporar áreas temáticas que formaban parte de la reforma laboral de 1986, finalmente desechadas. Así, por ejemplo, la alusión al tema de la información y consulta de la representación sindical, primero incluida y luego retirada de la Ley de Asociaciones Sindicales en vigencia desde 1988.

Dice al respecto Javier Slodky:

"Haciéndose eco de esta necesidad de alentar el enriquecimiento de los contenidos de la negociación y promover cambios en una tradición excesivamente monetizada y distribucionista, el proyecto de la administración Barriónuevo introducía la obligación de negociar determinadas materias vinculadas con las condiciones de trabajo y productividad. El restablecimiento de la ley 14250 implicó dejar de lado esta innovación ya que ella no contemplaba previsión alguna en tal sentido, en tanto que la ley 23546 se limita a incluir, en su art. 2, la materia a negociar entre los elementos que debe contener la notificación de la parte que promueve la negociación. Este vacío legal es tanto más notorio a poco que se tenga en cuenta que las restricciones salariales inducidas por la crisis han generado, en calificados exponentes del sindicalismo internacional, una manifiesta inclinación a promover como contrapartida al primer plano de la negociación la transferencia de componentes del salario indirecto para obtener efectos compensadores vía la política social y el reconocimiento de la participación de los trabajadores en la información y decisiones en su ámbito de trabajo y en las grandes opciones de la política nacional".*

* Slodky, J. y Godío, J., "El regreso de la negociación colectiva", Buenos Aires, 1988.

Formalización

Para que rija el convenio, éste debe reunir una serie de requisitos formales. En el sistema argentino debe contener:

- a) lugar y fecha de celebración
- b) nombre de los intervinientes y acreditación de su personería
- c) actividades y categorías de trabajadores a que se refiere el convenio
- d) zona de aplicación
- e) período de vigencia.

Estas estipulaciones, cuya ausencia podría generar la nulidad del instrumento, obedecen a que el convenio -como la ley- debe ser conocido con precisión y difundido, puesto que se presumirá que es conocido por todos aquéllos a los que se aplica.

Una vez homologado, el convenio se convierte en un instrumento público.

Vigencia territorial

Otra de las formas en las que el Estado interviene en la negociación colectiva es, por lo menos en el régimen vigente en la Argentina, la fijación de la vigencia territorial de la convención. Esta sólo es obligatoria dentro de la zona para la cual fue estipulada. El art. 10 de la ley 14250 dice que el Ministerio de Trabajo, a pedido de cualquiera de las partes, podrá extender la obligatoriedad de una convención colectiva a zonas no comprendidas en el ámbito de la misma.

La extensión se hace por resolución del Ministerio, siempre que se reúnan los siguientes requisitos:

- a) que en la zona donde se aplicará la convención no exista asociación profesional representativa de los trabajadores con personería gremial;
- b) que de las investigaciones que se realicen resulte que la convención será adecuada para regular las condiciones de trabajo en la zona; al efectuar esas investigaciones se tendrá en cuenta: 1. las condiciones técnicas y económicas en que se desenvuelve la actividad y, en particular, tratándose de actividades comerciales o industriales, si los productos son colocados en mercados donde

concurrir artículos producidos en zonas en las que ya se aplica la convención; 2. particularidades de la zona y modalidades de la prestación de servicios.

El otorgamiento al Estado de semejantes facultades para extender la vigencia territorial de la convención colectiva reconoce como fundamento, según lo expresó el senador Herrera durante la discusión parlamentaria, "la necesidad que pudiera presentarse en un momento dado de uniformar condiciones de trabajo determinadas en distintas zonas del país que ofrecieran características iguales o semejantes", ya que "la inexistencia en alguna zona de asociaciones profesionales en modo alguno podría ser factor determinante de una desigualdad jurídica, económica o social..."

Se ve claro en el ejemplo de qué manera el Estado se resiste a diferir enteramente a los factores de la producción la capacidad legislativa plena, preservando para sí el carácter de fuente supletoria de producción normativa aún en el caso de delegar el carácter principal a empresarios y sindicatos.

Integración de los sujetos

Otra de las formas de intervención del Estado en el negocio colectivo laboral es la integración de los sujetos cuando no exista una asociación empresarial idónea para negociar con el sindicato dotado de personería gremial.

Establece la ley que el Ministerio de Trabajo "podrá integrar la representación patronal con empleadores de la rama respectiva o bien considerar suficientemente representativo al grupo de empleadores que intervenga en la negociación". La ley no expresa los criterios en los cuales habrá de determinarse el grado de representatividad de los empleadores que negocien, por lo que el Estado asume, en ese campo, poderes discrecionales.

En la reforma de 1988 al régimen de negociaciones colectivas el rol del Estado en la integración del sujeto negociador se acentúa, al punto que en realidad cabe hablar de **rol constituyente** del sujeto y no de rol meramente integrador.

Según el art. 2 de la ley 23545, "en caso de haber dejado de existir la o las asociaciones de empleadores que hayan acordado la anterior convención colectiva o que no hubiera ninguna o que la existente no pueda ser calificada de suficientemente representativa, la autoridad

interviniente en las negociaciones -siguiendo las pautas que deberán fijarse en la reglamentación- podrá atribuir la representación del sector empleador a un grupo de aquéllos con relación a los cuales deberá operar la convención o tener como representante de todos ellos a quienes puedan ser considerados legitimados para asumir el carácter de parte en las negociaciones".

Aún más avanza en ese camino el decreto 200/88, que en su art. 9 alude al caso de que en el seno de alguna de las partes de la negociación surjan discrepancias. En ese caso, el Ministerio de Trabajo "asignará los porcentajes con los que cada uno de los miembros de la comisión negociadora... concurrirá a la formación de la voluntad de dicha parte..."

Indudablemente el texto es de aplicación a la parte empresaria pues en el sistema argentino la negociación colectiva es un atributo del sindicato con personería gremial. En caso de que los miembros de la representación sindical discrepen a título personal, será el sindicato en sí quien dilucidará la cuestión. En todo caso, la forma en que se integre la representación sindical es cuestión que compete al estatuto del propio sindicato. La enorme dispersión del mapa sindical a que se alude en otra parte de este trabajo conlleva la correlativa fragmentación de la negociación colectiva, toda vez que -de acuerdo al sistema de la ley 14250- el encuadramiento sindical determina el ámbito de la negociación. Pero en el caso empresario se trata de representantes de entidades (cámaras o asociaciones) diversas o bien empresarios elegidos por el propio Ministerio, que no tienen una norma que los rija.

La estipulación del decreto 200/88 permite al Estado **cuantificar la voluntad** de la parte, lo que demuestra hasta qué punto llega la intención participativa del Estado en la tutela y gobierno de todo el proceso negociador.

Contralor temporal

El Estado interviene en la negociación colectiva mediante el contralor temporal del convenio. Vencido el término de una convención colectiva -expresa el art. 10 de la ley- o dentro de los 60 días anteriores al mismo, el Ministerio de Trabajo deberá, "a solicitud de cualquiera de las partes interesadas, disponer la iniciación de las negociaciones tendientes a la concertación de una nueva convención".

Según anota Deveali, "la ley se ha preocupado por evitar la situación de anarquía que podría ocasionar el vencimiento de una conven-

ción colectiva antes de que se estipule la nueva convención destinada a sustituirla”*.

La negativa irrazonable de los empleadores a negociar colectivamente con los trabajadores de acuerdo con los procedimientos legales, una vez vencida la convención colectiva vigente, puede configurar práctica desleal y contraria a la ética de las relaciones profesionales. Pero no debe confundirse negativa a negociar con la negativa a celebrar arreglos. La primera se refiere al trato negociador; la segunda a la negativa a firmar un convenio. Aquella es la única pasible de pena porque no se puede imponer unilateralmente a una empresa condiciones determinadas.

Poder de policía

Otra de las formas de intervención del Estado en la negociación colectiva es el control de aplicación de lo resuelto en la convención colectiva. Si bien la doctrina jurídica está de acuerdo en que el propio texto de la convención no puede establecer sanciones penales por incumplimiento a sus estipulaciones ya que una convención colectiva sólo puede regir materias relacionadas con la prestación del trabajo, nada obsta para que sea el Estado el que titularice la función punitiva. Esto se realiza a través de un profuso derecho penal del trabajo, que establece multas por incumplimiento a las estipulaciones negociadas.

El Estado como empleador

En el capítulo de este trabajo referido a los conflictos se analiza el tema de la relación que liga al Estado con sus agentes y la aplicación a éstos del Derecho del Trabajo. La ley 14250 no comprendía en su ámbito de aplicación a los trabajadores rurales, a domicilio y domésticos. A pesar de ello, los dos primeros regularon sus salarios mediante acuerdos con asociaciones empresarias.

El art. 19 de la ley 14250 y el art. 19 del decreto reglamentario 6582/54 excluían en principio al personal de la Administración Pública del régimen de convenios colectivos. Pero esa exclusión no alcanzó a los trabajadores de empresas del Estado o a sectores de la

propia administración como la Dirección General Impositiva, Junta Nacional de Granos, Dirección de Aduanas, Mercado Nacional de Hacienda, que se rígleron por convenios de trabajo.

La ley 23545 ha reformado la ley 14250, que ha quedado redactada de esta forma: “Sus normas se aplicarán también a aquellas convenciones que celebren las asociaciones profesionales de trabajadores con quien represente a una empresa del Estado, a una sociedad del Estado, a una sociedad mixta con participación estatal mayoritaria o a una entidad financiera estatal o mixta comprendida en la ley de entidades financieras. Las prescripciones de la misma también regirán respecto de las convenciones que celebren las asociaciones representativas de los trabajadores que se desempeñen en la administración pública nacional, con quienes actúan ejerciendo la representación de los órganos o reparticiones de que se trate. Lo dispuesto en los párrafos precedentes lleva consigo la obligación, a cargo de los entes enunciados en el primero de ellos, de negociar colectivamente e impone igual carga a los determinados en el segundo que, con anterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, hubiesen concertado una convención colectiva. Esta obligación no alcanzará a los comprendidos en el segundo de los citados párrafos que, con anterioridad a esa fecha, no hubiesen acordado convenio alguno, hasta tanto se sancione a su respecto un régimen específico”.

En suma, la ley reconoce el derecho a negociar colectivamente a los agentes del Estado en forma genérica. Pero, en la práctica, sólo lo ratifica para los empleados de empresas del Estado o de la administración central que, ya anteriormente, venían suscribiendo convenios colectivos. Los demás deberán esperar que una norma específica los regule.

Conclusiones

En la Argentina el Estado interviene en la negociación colectiva principalmente de dos maneras: por la constitución de los actores y de su representación, **antes** del proceso negociador propiamente dicho; y a través del control de los acuerdos alcanzados mediante su homologación, **después** que el proceso de negociación tuvo lugar.

El instituto de la personería gremial habilita al sindicato para negociar colectivamente. Debe tenerse en cuenta que ese instituto rige exclusivamente para los sindicatos; de hecho, las llamadas leyes de “asociaciones profesionales” han sido dictadas generalmente para el

* Deveali, “Derecho sindical y de la previsión social”, Buenos Aires, 1970.

ordenamiento de los sindicatos, en tanto que las representaciones empresarias se rigen por las regulaciones propias de las asociaciones civiles exclusivamente.

El hecho que el Estado no imponga a las organizaciones empresarias un instituto como la personería lleva a que las autoridades gubernamentales, el Ministerio de Trabajo, ejerzan un rol activo en el inicio de las negociaciones colectivas, constituyendo representaciones empresarias específicas. Se da en ocasiones el caso curioso que ante un sindicato con personería no exista una representación empresarial que a través de hábitos y tradiciones de negociación se haya constituido como interlocutor. En estos casos es cuando más se revela el papel constituyente del Estado, que es quien dictamina y, en ocasiones, prácticamente **construye**, el interlocutor empresario del sindicato con personería.

El control de los resultados de la negociación es ejercido por el Estado a través de la **homologación** de los convenios, mecanismo descrito en el desarrollo previo. En la práctica, es probable que para que el convenio sea homologado el Estado haya intervenido, de modo informal si así puede decirse, en el proceso negociador mismo. Es decir que la facultad constituyente de los actores no agota la intervención estatal que, de modo más o menos sistemático, se prolonga también al proceso mismo de la negociación colectiva.