

¿QUÉ ELEMENTOS DEBEMOS CONSIDERAR PARA ANALIZAR EL ESTADO DE LA LIBERTAD SINDICAL EN UN CONTEXTO TEMPORAL Y ESPACIAL ESPECÍFICO? A PROPÓSITO DE LOS LÍMITES DEL DERECHO PARA DAR CUENTA DE LA COMPLEJIDAD DE LAS RELACIONES SOCIALES

Por Julia Campos y Luis Campos

RESUMEN

El trabajo discute el papel que cumplen las normas jurídicas en el análisis del estado de la libertad sindical en un determinado contexto temporal y espacial. Para ello, describimos la trayectoria histórica de la regulación de la actividad sindical en nuestro país, y abordamos críticamente las explicaciones sobre los distintos modelos de regulación.

Estas explicaciones, en términos generales, han postulado la existencia de dos grandes grupos de normas, donde uno respondería a los intereses y tradiciones propias del movimiento obrero, mientras que el otro apuntaría a una fragmentación de las organizaciones sindicales a través de la incorporación de técnicas legislativas provenientes de otros contextos nacionales. En este trabajo postulamos la insuficiencia de este tipo de abordaje, predominante en la doctrina jurídica, exclusivamente centrado en el análisis del texto legal. Para dar cuenta de este objetivo, analizamos las normas que regularon la actividad sindical a partir de 1945 y su proyección sobre la estructura sindical. Asimismo, ponemos en cuestión la definición, en clave jurídica, del concepto "libertad sindical". Finalmente, sugerimos elementos adicionales que deberán ser considerados en este tipo de análisis, tales como las características de la estructura económica y social, la dinámica del sistema político, y la trayectoria de las formas de organización y acción colectiva de los trabajadores.

PALABRAS CLAVE

Estado - Legislación Laboral - Sindicatos

¿QUÉ ELEMENTOS DEBEMOS CONSIDERAR PARA ANALIZAR EL ESTADO DE LA LIBERTAD SINDICAL EN UN CONTEXTO TEMPORAL Y ESPACIAL ESPECÍFICO? A PROPÓSITO DE LOS LÍMITES DEL DERECHO PARA DAR CUENTA DE LA COMPLEJIDAD DE LAS RELACIONES SOCIALES

By **Julia Campos y Luis Campos**

ABSTRACT

This paper examine the role of labor laws when analyzing union's freedom (as decentralization). In order to do that we first describe the historical development of union's law in Argentina. Then we discuss some of the main literature on it, which asserts the existence of a strong link between centralizing norms and a strong labour movement. On the contrary we point out that this explanations leave out relevant data such as the economical and social structures main features, the dynamics of the political system, and the historical development of working class' collectives and means of action.

KEY WORDS

State - Labor Laws - Unions

¿QUÉ ELEMENTOS DEBEMOS CONSIDERAR PARA ANALIZAR EL ESTADO DE LA LIBERTAD SINDICAL EN UN CONTEXTO TEMPORAL Y ESPACIAL ESPECÍFICO? A PROPÓSITO DE LOS LÍMITES DEL DERECHO PARA DAR CUENTA DE LA COMPLEJIDAD DE LAS RELACIONES SOCIALES

Por Julia Campos y Luis Campos*

1. Introducción

Las discusiones en torno al alcance del derecho a la libertad sindical se han extendido notoriamente en el campo jurídico en los últimos años, principalmente a partir del cuestionamiento que, desde distintos sectores, se ha formulado al sistema diseñado por la ley 23.551, que regula la vida de las asociaciones sindicales en nuestro país.

Las contradicciones existentes entre el texto de dicha norma y el marco constitucional, integrado por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y un conjunto muy importante de normas con jerarquía supralegal¹ fueron señaladas, en primer lugar, por actores vinculados a organizaciones sindicales, en particular, por la Central de Trabajadores de la Argentina.

Posteriormente, específicamente en el ámbito de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la incompatibilidad existente entre el texto de diversos artículos de la ley 23.551 y el Convenio 87 sobre libertad sindical fue postulada, en reiteradas oportunidades, por los distintos órganos de control previstos en dicho ámbito: la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, el Comité de Libertad Sindical, y la Comisión de Normas.²

Finalmente, en el mes de noviembre de 2008 la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al fallar en el caso "ATE", recogió íntegramente el contenido de las observaciones formuladas por los órganos de control de la OIT a la legislación local. Por ende, si bien dicho caso se refería exclusivamente a un aspecto puntual de la ley 23.551, es posible prever que sus proyecciones, al menos en términos jurisprudenciales, podrían extenderse hacia el conjunto del sistema que actualmente regula la vida de las organizaciones sindicales en el país³.

* Julia Campos, becaria de UBA – Conicet, y Luis Campos, becario de FLACSO – Conicet. Ambos integrantes del Observatorio del Derecho Social de la Central de Trabajadores de la Argentina.

¹ Entre las normas de derecho internacional que se refieren a la libertad sindical se encuentran el Convenio 87 de la OIT, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo de San Salvador, entre otros. El análisis, en términos constitucionales, de las relaciones entre estas fuentes y la legislación local excede los objetivos de este trabajo.

² Para un análisis extenso de las observaciones a la ley 23.551 realizadas por los órganos de control de la OIT ver Gianibelli (2006).

³ CSJN, fallo "ATE", sentencia del 12 de noviembre de 2008. En este caso la Corte cuestionó los alcances del artículo 41 inciso "a", por cuanto esta norma le otorgaba exclusivamente a las organizaciones sindicales con personería gremial la facultad de organizar elecciones y postular candidatos a delegados del personal en los lugares de trabajo, vedando dicha posibilidad al resto de las organizaciones gremiales. La Corte señaló que una norma de estas características importaba una restricción de tal magnitud para la acción de las organizaciones que no cuentan con personería gremial, que podía promover la conformación de un

De esta manera, en el ámbito jurídico el debate se ha centrado en un análisis de relaciones de fuentes, donde se aplican un conjunto de reglas formales a diversos textos legales, para extraer conclusiones respecto a su compatibilidad o no, a su orden de prelación y, en definitiva, a la impugnación constitucional de diversas disposiciones de la ley 23.551 por resultar contrarias al texto de las normas de jerarquía suprallegal.

Este análisis, propio de la disciplina jurídica, no trasciende el plano formal, y por lo tanto no nos dice mucho sobre el efectivo estado de la libertad sindical en un contexto temporal y espacial determinado. En otras palabras, el análisis formal de las fuentes normativas constituye sólo una de las dimensiones que permite aportar elementos para dar cuenta de la materialidad de las relaciones sociales dentro de las cuales se encuentra, en nuestro caso, la organización colectiva de los trabajadores. Por el contrario, difícilmente podamos realizar afirmaciones tajantes acerca del estado de la libertad sindical a partir de un análisis exclusivamente formal, a menos que circunscribamos dicho razonamiento a un plano... exclusivamente formal⁴.

En este trabajo daremos cuenta de las insuficiencias de analizar la libertad sindical desde un plano estrictamente formal. Para ello, la incorporación de la dimensión histórica permitirá observar las inconsistencias que se derivan de dicho abordaje, y como ello se ha traducido en afirmaciones dogmáticas sobre los distintos modelos de regulación, sin vinculación directa con la materialidad del estado de las relaciones sociales en el que se insertaron.

Posteriormente, introduciremos una reflexión acerca de los alcances de la vinculación entre la libertad sindical y el conjunto de relaciones productivas con el cual se encuentra estrechamente relacionada.

Finalmente, identificaremos aquellas dimensiones que, desde nuestra perspectiva, resultan centrales para profundizar las investigaciones sobre el estado efectivo de la libertad sindical, su vínculo con la dinámica de la acción y organización de la clase obrera, y su relación con las características específicas que presenta la estructura social y económica en un contexto temporal y espacial determinado.

2. La regulación histórica de la organización sindical en Argentina

2.1 Un intento de explicación jurídico - histórica

Los orígenes de la regulación de la actividad sindical en Argentina se remontan a comienzos de la década del '40. La primera norma de alcance nacional fue el decreto 2.669, dictado a mediados de 1943 por el gobierno militar de Ramírez. Los efectos de esta norma fueron virtualmente nulos, en tanto su vigencia fue suspendida en diciembre de 1943, como consecuencia de un cambio en la orientación de la política sindical del gobierno militar, principalmente a partir de la asunción de Perón como titular del Departamento Nacional del Trabajo.

Dos años más tarde, el 2 de octubre de 1945, fue dictado el decreto 23.852, que sentó los pilares básicos de la regulación de la organización sindical en nuestro país. Como señalaremos a continuación, a partir de entonces se produjeron cambios en las formas de regulación, aunque dichas bases fundamentales subsisten hasta hoy en día.

monopolio sindical por vía legal, que resulta contrario a la libertad sindical reconocida en la Constitución Nacional y en las normas internacionales de jerarquía suprallegal. Para un análisis de los alcances y consecuencias de este fallo ver Observatorio del Derecho Social de la CTA (2008).

⁴ Por cierto que este razonamiento puede ser aplicado a la totalidad de las ramas del derecho. Nos limitaremos, en nuestro caso, a observar su aplicación práctica en el caso de la libertad sindical.

La explicación más extendida dentro del campo jurídico ha sido sustentada por Corte (1994), quien sugiere una posible clasificación, en dos grandes grupos, de las normas que regularon la estructura de las organizaciones sindicales en Argentina a partir de 1945. El primero de ellos respondería a las características esenciales de la experiencia sindical en nuestro país, y estaría conformado por el decreto ley 23.852/45 y las leyes 14.445, 20.615 y 23.551. El segundo, por su parte, consistiría en "propuestas intelectualistas, 'soluciones de papel' que desconociendo la realidad (...) pretenden configurar una estructura sindical supuestamente 'ideal', ya sea respondiendo a preconceptos ideológicos, antagonismos sectoriales o clasistas, rivalidades políticas (...) o inclusive por la presuntuosa pretensión de trasplantar a nuestro derecho positivo (...) técnicas jurídicas o modelos provenientes de medios socioeconómicos, demográficos, históricos y culturales marcadamente disímiles con el nuestro", y estaría integrado por el decreto ley 9270/56, el decreto 969/66, la ley de facto 22.105 y el proyecto de ley promovido por el gobierno radical en 1984⁵.

En la misma línea se encuentra Abos (1983), quien señala que el primero de dichos grupos responde a una matriz de legislación popular, mientras que el segundo es de inspiración antipopular.

Por nuestra parte, no entraremos aquí en el análisis en particular de las normas que regularon la actividad sindical en nuestro país⁶. Sin embargo, en el cuadro n° 1 realizaremos una breve síntesis del contenido de cada una de ellas, puesto que ello nos permitirá identificar las inconsistencias que se derivan de un análisis estrictamente formal del texto de las normas, escindido de las características de la estructura económica y social y del sistema político en el cual se insertan.

Cuadro n° 1: Normas que regularon la estructura sindical y principales lineamientos (1945 – 2009)

Norma	Vigencia	Contenido
D 23.852	1945 – 1955	Reconoce la posibilidad de conformar múltiples sindicatos en un mismo ámbito. Otorga un extenso conjunto de derechos exclusivos a quien obtenga el reconocimiento estatal como más representativo (personería gremial). Posibilita un fuerte control vertical de las organizaciones sindicales por parte de los niveles superiores de la estructura (federaciones y uniones), principalmente a través del control de los fondos sindicales y de las facultades disciplinarias. El Estado cuenta con grandes atribuciones para intervenir en los asuntos internos de las organizaciones sindicales.
D 9.270	1956 – 1958	Reconoce la posibilidad de conformar múltiples sindicatos en un mismo ámbito, y establece mecanismos para regular su coexistencia. Deroga la institución de la personería gremial. El Estado cuenta con grandes atribuciones para intervenir en los asuntos internos de las organizaciones sindicales.
L 14.455	1958 – 1965 (y segunda mitad de 1966)	Retorna al sistema previsto en el D 23.852/45. Incrementa las facultades de intervención estatal a partir de la resolución de los conflictos de encuadramiento.

⁵ Se refiere al proyecto conocido como "Ley Mucci", que en 1984 recibió media sanción en la Cámara de Diputados, pero fue rechazado en la Cámara de Senadores.

⁶ Para un análisis en profundidad de las normas que regularon la estructura sindical entre 1943 y 1988, ver Campos (2008).

D 969	1966 – 1970 (menos segunda mitad de 1966)	Reglamenta la L 14.455 en dos aspectos. Por un lado, limita los mecanismos de control vertical dentro de las organizaciones sindicales, transfiriéndole mayores facultades a las organizaciones locales (de primer grado). A su vez, elimina la posibilidad de conformar uniones sindicales de ámbito nacional, ordenando su reconversión en federaciones. Por el otro, reglamenta los mecanismos para la designación de delegados del personal en los lugares de trabajo.
D 2.477	1970 – 1973	Deroga el D 969/66. Mantiene la reglamentación referida a los delegados de los trabajadores.
L 20.615	1973 – 1976	Reordena el conjunto de la regulación. Mantiene los pilares básicos establecidos en el D 23.852/45 y en la L 14.455. Fortalece los mecanismos de control vertical dentro de las organizaciones sindicales.
L 22.105	1979 – 1988	En el plano de la estructura sindical retorna al sistema previsto en la L 14.455 reglamentada por el D 969/66. Reduce drásticamente las facultades y los mecanismos de protección de los delegados en los lugares de trabajo.
L 23.551	1988 – 2009	Retorna al sistema previsto en el D 23.852/45 y en la L 14.455. Reglamenta más detalladamente las facultades de los delegados en los lugares de trabajo.

El análisis de este conjunto de normas permite dar cuenta de la existencia de continuidades y rupturas que no necesariamente se reflejan en la explicación tradicional sobre la regulación de la estructura sindical en general, y de la libertad sindical en particular.

En primer lugar, cabe destacar como una continuidad la existencia de fuertes mecanismos de intervención estatal sobre la vida interna de las organizaciones sindicales. Ello se plasmó, en primer lugar, en el mecanismo de otorgamiento de personerías gremiales (o de inscripciones gremiales, durante la vigencia del decreto 9270/56), que constituyó una herramienta clave para el ejercicio de la acción sindical. A su vez, también cristalizó en la existencia de fuertes niveles de fiscalización e intervención estatal en la vida de las organizaciones sindicales (aunque con variaciones no menores entre las distintas normas).

Una segunda continuidad, brevemente interrumpida durante la vigencia del decreto 9270/56, estuvo signada por la distinción entre el sindicato que obtuvo el reconocimiento del Estado como más representativo, y que por ende ostenta la llamada personería gremial, y los restantes sindicatos que actúan en el mismo ámbito de actuación.

Las discusiones en torno al alcance de la libertad sindical se han dado en torno a este sistema de personería gremial, especialmente a partir del amplio listado de derechos exclusivos que se otorgaban a la organización sindical que ostentara tal reconocimiento⁷. Basándose en el texto de dicha norma, Torre (2004) sostiene que decreto

⁷ Entre otros derechos que la organización sindical con personería gremial puede ejercer en forma exclusiva se encuentran la negociación colectiva, la representación de los intereses colectivos de los trabajadores y el ejercicio de la huelga, la recaudación por descuento en el recibo de sueldo de las cuotas sindicales, y la organización de elecciones y postulación de candidatos para designar delegados en los lugares de trabajo.

9.270/56 “equiparaba la estructura sindical argentina a la prevaleciente en países de tradición liberal democrática”, posición que está en línea con el propio programa del gobierno militar, que proclamaba la necesidad de “establecer la libertad sindical de manera que quede asegurado el funcionamiento auténticamente democrático, en un marco de prescindencia política partidista de las asociaciones gremiales y sindicales”⁸. Aún así, cabe señalar que esta discusión ha sido relativamente extraña al ámbito sindical, y que sólo ha sido retomada, en forma creciente, a partir de la década del '90.

La principal ruptura, por su parte, se encuentra en la regulación de los mecanismos de control vertical dentro de las organizaciones sindicales, principalmente a través de la administración de los fondos y de las posibilidades de ejercer medidas disciplinarias por parte de los ámbitos centralizados de la estructura (federaciones y uniones) sobre los ámbitos locales (sindicatos de base y seccionales). En este sentido, el “frío texto de la norma” parecería estar indicando que el decreto 969/66 y la ley 22.105 habrían limitado los mecanismos de control vertical, mientras que las restantes normas habrían favorecido un control monolítico por parte de las estructuras centralizadas de la organización sindical.

Hasta aquí hemos hecho una breve sistematización de los textos legales, dando cuenta de las principales continuidades y rupturas “literales”. Sin embargo, como ya adelantamos, entendemos que se trata de un análisis parcial que no puede trascender las fronteras del plano formal. Como veremos a continuación, incorporar la dimensión histórica al análisis legislativo nos permitirá restarle peso a dicha perspectiva, y nos abrirá la puerta para introducir nuevos interrogantes y parámetros referidos a la regulación de la estructura sindical en particular, y al debate sobre los alcances de la libertad sindical en general.

2.2 Las deficiencias de la explicación jurídico – histórica

El análisis formal del derecho, tanto a partir de las relaciones entre distintas fuentes como en la consideración de su trayectoria histórica, posee un primer límite marcado por la distancia existente entre la regulación de las conductas sociales y dichas conductas en sí mismas. En efecto, en principio no podemos extraer ninguna conclusión sobre las características de un determinado estado de cosas a partir de considerar, como única fuente, la forma específica en la que dicho estado de cosas fue receptado a nivel normativo. El espacio existente entre lo que la ley dice acerca de la realidad, y la dinámica específica de dicha realidad, puede ser muy variable.

La confrontación entre el texto de las normas que regularon la estructura sindical y la dinámica histórica concreta de las relaciones entre el Estado y las organizaciones sindicales en cada período nos brinda ejemplos de las inconsistencias a las que nos puede llevar el análisis limitado a la norma jurídica. A continuación enunciaremos algunas de estas situaciones.

En materia de libertad sindical, la afirmación realizada por Torre sobre la equiparación de la estructura sindical argentina a los países de tradición liberal democrática a partir del dictado del decreto 9.270/56 puede contrastarse, por un lado, con el conjunto de la política sindical del gobierno de Aramburu y, por el otro, con los cambios que efectivamente se produjeron luego de la sanción de dicha norma.

En primer lugar, el gobierno militar no sólo mantuvo las facultades de injerencia estatal, ahora en un marco legal que permitía la coexistencia de múltiples sindicatos con un mismo ámbito de actuación, sino que impulsó una

⁸ Ver considerandos del decreto 9.270/56.

supuesta democratización de las organizaciones sindicales al tiempo que una amplia mayoría de los sindicatos se encontraban intervenidos por la autoridad militar, y que se declaraba inhábiles para ejercer cargos gremiales a quienes hubieran ocupado cargos directivos o representativos de la CGT o de las asociaciones profesionales con personería gremial entre el 1º de febrero de 1952 y el 16 de septiembre de 1955, y a quienes hubieran intervenido en el Congreso de la CGT de 1949⁹. En otras palabras, se reconocía formalmente la libertad sindical, pero al mismo tiempo se prohibía la participación de la amplia mayoría de quienes hasta entonces habían sido elegidos por los trabajadores para dirigir las organizaciones sindicales.

Por otra parte, la regulación prevista en el decreto 9.270/56 no se plasmó en el surgimiento de múltiples organizaciones sindicales en un mismo ámbito de actuación sino que, por el contrario, la estructura de representación a través de una única organización por rama de actividad se mantuvo sin mayores cambios¹⁰.

En este sentido, y a pesar de la opinión sustentada por Torre, el estado de la libertad sindical durante la vigencia del decreto 9.270/56, en tanto posibilidad de los trabajadores de definir sus estrategias de acción y organización sindical, parece haber sido mucho más limitado que durante el período anterior, aún a pesar de la existencia de una regulación normativa "formalmente" más liberal.

Este análisis exclusivamente centrado en la letra de la ley, y la intención de conformar categorías con normas similares provoca otro tipo de dificultades analíticas.

Las clasificaciones efectuadas por Corte y Abos se enfrentan a esta situación, a tal punto que deben omitir toda referencia a la política sindical del gobierno de Onganía, puesto que las normas dictadas entre los años 1966 y 1970 responden, formalmente, a ambos modelos.

En efecto, producido el golpe militar de 1966 la cercanía entre las nuevas autoridades y un conjunto importante de dirigentes sindicales se plasmó en la suspensión de los efectos del decreto 969/66, dictado por el presidente Illia en febrero de dicho año, y que había recibido una fuerte crítica de parte de los principales dirigentes sindicales. Posteriormente, la ruptura de la alianza entre el gobierno y las organizaciones sindicales condujo a la reimplantación de dicho decreto, a partir de marzo de 1967. Finalmente, en mayo de 1970 el gobierno militar dictó el decreto 2.477/70, que volvió al sistema previo a 1966.

Según el criterio sustentado por Corte y Abos, la primera etapa legislativa del gobierno de Onganía (junio de 1966 – marzo de 1967) sería de origen popular, la segunda (marzo de 1967 – mayo de 1970) sería antipopular, y a partir de entonces volvería a la senda popular.

Surge a las claras que el análisis circunscripto al texto legal sólo aporta confusión, que sólo se supera suprimiendo, en los trabajos citados, toda referencia al decreto 2.477/70.

Los análisis de la legislación dictada durante el último gobierno militar también son susceptibles de este tipo de cuestionamientos.

En efecto, la ley 22.105 promovía explícitamente una descentralización de la estructura de las organizaciones sindicales, principalmente a partir de prohibir las uniones sindicales de ámbito nacional, y ordenar su transformación en federaciones, otorgando mayores niveles de autonomía a las seccionales, que deberían transformarse en sindicatos

⁹ Ver decreto n° 7.107 del 19 de abril de 1956.

¹⁰ La única modificación significativa de este período fue el surgimiento de organizaciones sindicales representativas de los trabajadores supervisores, jerárquicos y de dirección.

de ámbito local. Entre las principales organizaciones que hubieran visto modificada su estructura organizativa de haberse llevado a la práctica el sistema de la ley 22.105 se encontraban, entre otras, la UOM (metalúrgicos), el SMATA (automotrices), la Asociación Bancaria, la UOCRA (construcción), ATE y UPCN (estatales), la UTGHRA (gastronómicos), la AOT (textiles), la UTIC (calzado), el SOC (caucho), ATILRA (lecheros), AOM (mineros), SOIVA (vidrio). En otras palabras, un análisis frío del texto de la ley 22.105 podría llevar a concluir que la política militar de la dictadura apuntaba a fragmentar la estructura organizativa de gran parte de las organizaciones sindicales más dinámicas, tanto por su capacidad de conflicto como por su inserción en sectores económicos estratégicos.

Sin embargo, resulta significativo que ninguna de estas organizaciones fue efectivamente reestructurada en los términos de la ley 22.105. La explicación de esta situación no puede encontrarse en el texto de la ley, ni incluso en la existencia de procesos de resistencia sindical, puesto que gran parte de dichas organizaciones se encontraba intervenida por autoridades militares y que ello se sustentaba, además, en una represión de características inéditas en la historia de nuestro país.

De esta manera, es posible afirmar que el análisis de la política sindical de la última dictadura militar no puede realizarse a partir de considerar, exclusivamente, el texto de la legislación sindical dictada en el período, sino que es necesario recurrir a información proveniente de otras dimensiones.

La enumeración de estos ejemplos no pretende ser exhaustiva, sino tan solo señalar la insuficiencia de abordar las discusiones en torno a los alcances de la libertad sindical, y su cristalización en normas jurídicas, a partir de una consideración estrictamente normativa. Para saltar los límites impuestos por el plano formal resulta necesario adentrarnos en torno a los significados de la libertad sindical, y su vinculación con la dinámica específica del sistema donde su desarrollo tiene lugar: el sistema capitalista.

3. Sobre los alcances de la “libertad” de la libertad sindical

La libertad sindical, puede, al menos, analizarse en dos sentidos. Por un lado podríamos seguir un criterio lingüístico preguntándonos acerca de la libertad y las formas históricas de la utilización de este concepto. Por otro lado, podemos rastrear algunas de las determinaciones más generales de la organización sindical para especificar de qué hablamos cuando hablamos de libertad sindical. Ambas esferas de análisis aparecen ligadas, aunque a los fines analíticos dispongamos una división argumentativa entre una y otra.

Así, la primera dimensión se pregunta por las características del concepto de libertad y las particularidades que este conjunto de prácticas adquieren en el sistema capitalista, en tanto es en él donde se desarrollan.

La libertad se define vulgarmente como la posibilidad de elegir/decidir/actuar de una determinada manera. Tempranamente este concepto choca con la realidad de la vida social y su necesidad de regulación. Aparecen así formulaciones del tipo “la libertad de un individuo termina donde comienza la de otro”, ¿qué significa esto? Esta pregunta se plantea frente a un brete compuesto por un sin número de yuxtaposiciones y un malabarismo jurídico pintarrajeado de pautas morales o divinas. Ya en este punto hemos reconocido que la libertad no existe en forma indeterminada. La libertad se enfrenta a una no libertad y gana o pierde terreno en relación al resultado de la batalla.

La libertad es entonces un espacio habilitado para el movimiento, pero ¿quién define los márgenes de dicho espacio?, ¿de que depende la variación (amplitud/restricción) del mismo? Estas preguntas separan en dos grandes grupos a las teorías al respecto. Por un lado encontramos a las que abogan por el conflicto como forma de

movimiento de las sociedades. Por otro lado encontramos a las que explican estos movimientos en relación al consenso adoptado por sus miembros.

Surge en este punto una relación ineludible entre el concepto de libertad y el de igualdad. Si para el primer grupo, la igualdad de los miembros de una sociedad es una excepción y en tal sentido varían los espacios de libertad en que se mueven los mismos, para el otro grupo, la igualdad, que es prerequisite para generar consenso, actúa sobre los espacios de libertad democratizándolos.

Esta última teorización de las relaciones sociales ha hegemonizado las esferas jurídica y económica del último siglo y medio. Se generaliza y perdura la figura de "contrato entre iguales", de "hombres libres y racionales". Esto no reviste azar alguno, ya que es precisamente este marco teórico el que vela con mayor eficiencia las relaciones de poder existentes en el sistema en que vivimos. La libertad pasa a ser un atributo individual y la dificultad para lograrla también. Se oculta la opresión, se viste al conflicto de patología.

Sin embargo, los preceptos fundamentales de este marco teórico se oponen de tal forma a las relaciones sociales existentes que no pueden ser seguidos ni siquiera por sus mayores agoreros. A continuación intentaremos desarrollar algunos problemas prácticos que surgen de la conceptualización que explica a las sociedades como a un conjunto de individuos libres e iguales que cuentan con capacidad para elegir como ellas se conforman y regulan.

Ahora bien, ¿qué significa explicar las relaciones sociales a partir de las acciones racionales de sus individuos? Esta abstracción niega, o al menos oculta la necesidad de los mismos de construir colectivos y permanecer unidos. La particularidad que asume en este sistema la cooperación entre los sujetos se da, paradójicamente por su antagonico: la competencia.

Desarrollemos un poco más la idea del párrafo anterior. La forma del trabajo asalariado dispone, en el mercado, a un conjunto de trabajadores dispuestos a vender la única mercancía que poseen, su fuerza de trabajo. El comprador (futuro patrón) seleccionará de entre todas las mercancías fuerza de trabajo aquella que le provea de más valor al menor costo posible. Por su parte los trabajadores no tienen otra forma de subsistir que vendiendo su mercancía y es de esperar que disminuyan su precio al máximo con tal de encontrar comprador, incluso cuando esto signifique que luego tengan que reproducirla deficientemente¹¹.

Esta desigualdad que encuentran los sujetos (trabajadores y capitalistas) al enfrentarse en el mercado de trabajo, posibilita que los capitalistas intenten constantemente pagar lo menos posible por la mercancía que compran (incluso a costa de discontinuar la reproducción de la misma), y que los trabajadores individualmente puedan hacer poco por obstaculizar esta tendencia.

Si bien hasta aquí es claro el perjuicio de esta situación para el trabajador, debemos decir también, que si no al capitalista individual, si al sistema general, este mecanismo le impone un límite a su desarrollo. Recordemos entonces que los que generan valor en esta sociedad son los trabajadores (si no se acepta este marco teórico al menos admitamos que son una parte fundamental en la creación del mismo) y que si estos no conservan sus atributos productivos por cobrar salarios de miseria, es el sistema en su conjunto el que enfrenta un problema. Si bien la premisa de la relación contractual entre trabajadores y patrones es que el mismo se realiza por sujetos libres e iguales,

¹¹ El valor de una mercancía está dado por el equivalente a su reproducción. Si el salario que el trabajador percibe no le alcanza para alimentarse a él y a sus hijos correctamente, su mercancía fuerza de trabajo será cada vez más deficiente. No podrá preservar su fortaleza física y mental luego de sucesivas jornadas. No podrá, así mismo, generar estos atributos en sus hijos.

la evidencia de que tal cosa no se corresponde con la realidad ha tenido que materializarse en un conjunto de reglamentaciones que "protegen" al trabajador y así dan cuenta de la asimetría del vínculo.

En este punto aparecen dos estrategias para salvar o al menos apaciguar estos condicionantes. La primera, como búsqueda de los trabajadores para establecer límites claros a las formas de venta de fuerza de trabajo a partir de su propia organización y lucha. La segunda, a partir de las propias estrategias que fija el representante social general del capital, el Estado, para posibilitar la reproducción del sistema.

Son los trabajadores enfrentados por la competencia de unos contra otros los que necesitan, para no morir en la "arena del mercado", de la cooperación. Los sindicatos, aparecen así, no solo como una herramienta de lucha contra la patronal, sino también como un límite concreto a los trabajadores mismos y su posibilidad de venta de fuerza de trabajo. Así, los individuos no son iguales en el mercado, se organizan más por necesidad que por voluntad, y es en esta organización que pierden la libertad de venderse al precio que consigan. De esta manera, una primera conclusión que puede aprehenderse del análisis de la libertad sindical es que, en tanto libertad colectiva, importa un cercenamiento a la libertad individual.

Luego del desarrollo anterior podemos volver a cuestionarnos acerca de las características de la libertad sindical. La discusión parece centrarse en la regulación del Estado sobre la forma que asume la organización de los trabajadores. Si por detrás del sindicato, como forma de organización, está la necesidad de preservar a los trabajadores como clase, resta preguntarnos: ¿cuál es la mejor forma de hacerlo? Y si aún nos aventuramos a ir más allá y esbozamos la idea de que la organización de los trabajadores en sindicatos y las experiencias de lucha que los mismos adquieren en la pelea por mejorar sus condiciones de trabajo los posiciona mejor para subvertir las relaciones sociales existentes: ¿cuál es la estrategia organizativa más potente?

La encrucijada sobre los alcances y consecuencias de "la libertad de la libertad sindical" parece encontrarse en estas dos preguntas. Aportaremos, aquí, tan solo dos ejes que posibilitarán seguir debatiendo las consecuencias de adoptar esta perspectiva analítica de la libertad sindical.

En primer lugar, si ponemos el acento en la necesidad de preservar a la clase y a sus atributos productivos, puede preverse que la regulación del Estado, que como tal busca reproducir el sistema, tienda a limitar, a través de la libertad sindical, la libertad individual de cada trabajador. La otra cara de esta misma moneda consiste en que el Estado buscará imponer un sistema que evite una excesiva agregación de intereses en la organización colectiva de los trabajadores, ya que ello podría forzar demandas insostenibles dentro de los límites del sistema. En este segundo caso, la "libertad de la libertad sindical" podría operar como una herramienta del Estado para promover una fragmentación de la clase obrera, o para reforzar las divisiones existentes como consecuencia de las características de la estructura económica y social presente en un contexto determinado.

La respuesta a estos interrogantes deberá provenir de un análisis comparado que excede el marco de este trabajo. En efecto, la dinámica de las formas de organización y acción colectiva de los trabajadores, y de la respuesta del Estado en términos de regulación, están estrechamente ligadas tanto con la evolución del modo de acumulación como de la propia historia de las relaciones sociales en cada contexto nacional. Los ejemplos recientes de Chile y Argentina, radicalmente adversos en materia de libertad sindical, sirven para ilustrar este razonamiento.

En el caso chileno, una herramienta central del Estado para debilitar la acción colectiva de los trabajadores se basó en "forzar" una amplia libertad para la libertad sindical, fomentando una gran fragmentación de las

organizaciones sindicales, con una mayoría de sindicatos a nivel de empresa, y con la consecuente dificultad para la agregación de intereses.

Por el contrario, en el caso argentino es posible que la propia dinámica histórica de nuestro país haya imposibilitado una salida de estas características, donde la agregación de intereses estaba profundamente arraigada en el movimiento obrero, y donde los sindicatos de empresa habían presentado niveles de conflictividad muy importantes a comienzos de los años '70. En este caso el debilitamiento de la acción colectiva se dio a partir de las transformaciones en la estructura productiva y la desarticulación del mercado de trabajo formal, manteniendo, al mismo tiempo, la regulación de las estructuras sindicales preexistentes. De esta manera, si bien sigue existiendo, formalmente, una regulación que posibilita la agregación de intereses, ello es a costa de dejar fuera de dicha agregación a una porción mayoritaria de los trabajadores, que por su situación ocupacional particular (trabajadores no registrados, desocupados, cuentapropistas) no pueden incorporarse a ninguna organización sindical¹².

El segundo eje parte de la propia perspectiva de los trabajadores. En efecto, si el objetivo de la organización de la clase se dirige a subvertir las relaciones sociales existentes, es necesario reconocer que las características de cada momento histórico colocan a la clase obrera a la defensiva o a la ofensiva. En el primer caso, la libertad sindical impuesta por el Estado como límite a la libertad individual, podrá consistir un refugio desde donde evitar un continuo deterioro de las condiciones de venta de la fuerza de trabajo, al mismo tiempo que permitirá acumular fortaleza y experiencia en la dinámica de organización y conflicto. En los momentos de ofensiva, por el contrario, la libertad sindical impuesta por el Estado puede transformarse en un límite a la acción colectiva, en tanto en dicho momento seguramente sean los trabajadores, y sus experiencias de lucha, quienes definan la forma más potente de organización.

Finalmente, cabe destacar que ambas dimensiones se encuentran estrechamente relacionadas. En efecto, los alcances de la libertad sindical impuesta por el Estado no pueden aprehenderse en forma aislada de la propia lucha de los trabajadores, puesto que la dinámica específica que adoptará la regulación estatal es una función de la trayectoria histórica de las relaciones entre las clases sociales. Al mismo tiempo, en las fases defensivas y ofensivas la clase trabajadora también encuentra límites y potencias en el carácter del Estado, en las contradicciones que puedan existir entre las distintas fracciones del capital, y en la respuesta que se origine desde el aparato estatal a las luchas desarrolladas en forma colectiva por los trabajadores.

4. Ayudemos al derecho: las perspectivas ausentes en el análisis histórico de la regulación de la libertad sindical

Hasta aquí aspiramos a haber demostrado los inconvenientes derivados de una consideración estrictamente normativa para dar cuenta del estado de la libertad sindical en un contexto temporal y espacial determinado. Nos resta entonces, referir a aquellas dimensiones que, entendemos, requieren ser incorporadas en este análisis.

¹² Aquí no nos referimos a la inexistencia de organizaciones sindicales que permitan la afiliación de trabajadores no registrados, desocupados o cuentapropistas. Por el contrario, a partir de los años '90 han surgido organizaciones que receptan esta posibilidad, o que directamente están conformados por trabajadores a partir de su identificación con alguna de estas categorías. Sin embargo, en todos estos casos la regulación normativa les sigue vedando, al menos en el plano formal, el ejercicio de su libertad sindical. En consecuencia, se trata de trabajadores que han "recuperado" en su totalidad su libertad individual para vender en el mercado su única mercancía. No resulta casual, por ende, que el salario promedio de los trabajadores registrados en la Argentina triplique el salario promedio de los trabajadores no registrados.

En primer lugar, la libertad sindical no puede ser escindida de la estructura social y económica concreta en la cual se inserta la organización y acción colectiva de los trabajadores.

La existencia de mayores o menores grados de libertad sindical no puede, por otra parte, separarse de la evolución histórica de la conformación de las organizaciones obreras y de su acción específica en cada contexto particular (en gran medida, pero no exclusivamente, limitados por la forma Estado Nación).

A su vez, la dinámica del sistema político, y la participación que los trabajadores han desarrollado históricamente en dicho nivel (a través de la creación de partidos políticos propios, o de su inserción en los ya existentes), también se ha proyectado en las distintas formas que puede adoptar la regulación de la actividad sindical, y de su dinámica concreta.

Entendemos que estas tres dimensiones –estructura económica y social, trayectoria histórica de las formas de acción y organización colectiva de los trabajadores, y dinámica del sistema político- constituyen ejes insoslayables en un estudio que intente dar cuenta del estado de la libertad sindical en un contexto determinado.

Por cierto que ello no invalida la consideración del derecho como una herramienta más que contribuye a caracterizar el estado de las relaciones sociales en general. Por el contrario, se trata de asignar al ámbito jurídico un nivel particular, en tanto cristalización de una determinada correlación de fuerzas sociales en un contexto específico, y de enriquecer su análisis con los aportes que puedan extraerse del conjunto de mediaciones políticas, económicas y sociales, evitando, de esta manera, su reducción a una técnica estrictamente formal, que solo pueda dar cuenta de sí misma.

BIBLIOGRAFÍA

- Abós, A. (1983): *La columna vertebral. Sindicatos y peronismo*, Legasa, Buenos Aires.
- Campos, L. (2008): *Estado y sindicatos: un análisis de sus relaciones a partir de los mecanismos de regulación y la conformación de la estructura sindical en Argentina (1943 – 1988)*. Tesis de maestría presentada en la Maestría en Economía Política de la FLACSO.
- Corte, N. (1994): *El modelo sindical argentino*, Rubinzal – Culzoni, Buenos Aires.
- Gianibelli, G. (2006): *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de OIT - 2006, en materia de Libertad Sindical respecto de Argentina*, en www.observatoriocta.org.ar.
- Observatorio del Derecho Social de la CTA (2008): *Boletín Electrónico Periódico* n° 31, diciembre, en www.observatoriocta.org.ar.
- Torre, J. (2004): *El gigante invertebrado. Los sindicatos y en el gobierno, Argentina 1973 – 1976*, Siglo XXI, Buenos Aires.