

PARTE CUARTA

DERECHO COLECTIVO DEL TRABAJO

CAPÍTULO XIV

POLÍTICA SOCIAL Y SINDICALISMO

§ 95.	Causas del progreso sindical	317
§ 96.	Política y acción sindical	319
§ 97.	Evolución del sindicalismo argentino	321
§ 98.	El derecho sindical y el derecho de asociación común	325

CAPÍTULO XIV

POLÍTICA SOCIAL Y SINDICALISMO

§ 95. *CAUSAS DEL PROGRESO SINDICAL.* – La política social, hemos dicho, es una rama de la política general, entendida ésta como conocimiento que señala finalidades objetivas a la conducta humana.

Ahora bien, según Legaz y Lacambra, “la política social es aquella rama de la actividad política que regula las situaciones y las relaciones de los individuos como miembros de una clase social o profesional, las de estas clases entre sí y las de unas y otras con el Estado, desde el punto de vista de la mejora de las situaciones y de la justicia de las relaciones”¹. Según esta definición, es una disciplina que hace a los fines del Estado, en su función reguladora de las actividades de los individuos, dentro de la sociedad, sobre la base de la justicia de sus actos, tendiente a preservar la dignidad de la persona humana y asegurar la paz social².

Al comienzo, el sindicalismo tuvo por objeto y finalidad una acción simplemente reivindicativa, esto es, bregar por obtener mejoras en las condiciones de trabajo. Restringía su acción a un plano predominantemente laboral a pesar de estar su dinámica influenciada por las más diversas ideologías. En cambio, actualmente las organizaciones sindicales no están encaminadas a defender sus derechos en el ámbito estrictamente laboral,

¹ Legaz y Lacambra, *Lecciones de política social*, p. 6.

² Pérez, B., *Política social y legislación del trabajo*, en “Revista de política social”, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, jul.-set. 1969, n° 89, p. 5 y siguientes.

pues aunque los intereses sindicales se problematicen en áreas estrictamente profesionales y laborales, de hecho esos intereses inciden en el plano político de las instituciones, de las leyes y de las disposiciones del gobierno y del Estado.

El desarrollo del sindicalismo moderno, como idea, como acción y como organización, nos demuestra que entre el sindicalismo y la realidad política y socioeconómica, siempre ha existido una mutua y profunda relación, no sólo funcional y operativa, sino también institucional y estructural. Como todo movimiento vital, el sindicalismo es dinámico y en su proceso evolutivo se ha ido adaptando a las cambiantes exigencias de la realidad política y socioeconómica, en el tiempo y en el espacio.

Los hechos actuales ponen de manifiesto que entre el sindicalismo y las instituciones políticas y económicas existe una conexión ineludible, así como entre la acción sindical y la acción política.

Por eso afirma Laski que el sindicalismo lleva en sí una función política igual, cuando menos, en importancia, a su función económica. Y así es, no porque el sindicalismo y las fuerzas sindicales como tales hayan irrumpido por su propia iniciativa en la esfera política, sino porque lo económico y lo profesional han irrumpido en la vida política, a consecuencia de la evolución económica misma en la transformación social y política de la sociedad y del Estado. Actualmente, en nuestra sociedad de consumo, cada día más industrializada, los problemas económicos y sociales constituyen el centro de gravedad, no sólo de la vida política, sino también de la misma convivencia pacífica de la comunidad nacional. Pues la alta dirección del proceso económico, la planificación y la distribución de las rentas salariales y empresariales, no están ya reservadas exclusivamente a la libre concurrencia y competencia de los mercados, sino asumidas en cierta parte por los Estados modernos ante la interdependencia cada vez mayor de los distintos sectores económicos y de las economías nacionales³.

³ Laski, Harold J., *Los sindicatos en la nueva sociedad*, México, 1957, p. 9 y siguientes.

La política social de un Estado democrático debe tender a asegurar la libertad sindical y la autonomía funcional de las organizaciones profesionales, en su condición de organismos intermedios.

El sindicalismo moderno debe constituir una fuerza equilibrada, destinada a colaborar en el proceso de la producción con otras fuerzas sociales, dentro del marco de su función específica, sin excederse de su competencia legal, para que el Estado de derecho se encuentre en condiciones de cumplir sus fines como gestor del bien común.

Para evitar los peligros de cualquier totalitarismo, estatal o sindical, que va en contra de la dignidad de la persona humana y del bien común de la sociedad, es indispensable que la organización sindical ajuste su actuación a los principios doctrinales del magisterio infalible de los textos pontificios, que proclaman: "si es verdad que los cuerpos intermedios son necesarios, cada uno según su propia finalidad, ellos representan sólo intereses determinados y parciales, no el bien universal". De ahí que se afirme: "A fin de prevenir los abusos de las fuerzas sindicales y darles un estatuto jurídico, conviene que la ley, a la vez que garantice la libertad sindical y la competencia de los sindicatos, determine sus límites y fije sus responsabilidades". Porque el sindicato, al fijar las condiciones de trabajo mediante los convenios colectivos, ejerce una influencia notable sobre la vida económica nacional y de ahí que el sindicalismo se haya transformado en un factor importante de la política social.

§ 96. **POLÍTICA Y ACCIÓN SINDICAL.** — El sindicato de nuestro tiempo, organizado con el objeto de la defensa de un interés profesional, aunque persiga en cierto aspecto el bien de la comunidad, al igual que los partidos políticos, tiene su esfera de acción autónoma, que lo caracteriza frente a esos partidos políticos, como representante directo y efectivo de las fuerzas del trabajo; si bien el sindicato, al agrupar a los trabajadores según las distintas categorías profesionales o ramas de la actividad productiva, en función de los problemas económicos, sociales y asistenciales, debe tratar de adecuar su

actuación a situaciones políticas y sociales concretas. Por tanto, a fin de poder desplegar una acción más eficaz en beneficio de los trabajadores, es necesario reconocer al sindicato una línea política particular autónoma, frente a la acción ejercida por los partidos políticos.

Con el propósito de delimitar la esfera de actuación de cada una de ambas entidades, sindicato y partido político, precisaremos su estructura organizativa para determinar cuál es su objeto, función y fines.

El partido político es, en una sociedad democrática, una organización, una asociación libre de ciudadanos que combaten, en el plano estrictamente político, por el triunfo de una concepción particular del mundo: religiosa, moral, filosófica, política, económico-social. En la pluralidad democrática —esencial para una democracia verdadera— los partidos tienden a realizar el bien de la comunidad por medio del Estado y de sus gobiernos, con una acción integral. En cambio, los sindicatos defienden, en particular, los intereses concretos de las categorías profesionales organizadas y representadas por ellos. Si bien para ejercer legalmente esa representación, la acción autónoma de los sindicatos es esencial para una auténtica democracia política y económica, en el Estado moderno el pluralismo de los sindicatos representa, de hecho, una de las garantías más firmes que posee la persona humana del ciudadano trabajador, ante la invasión de los partidos o tendencias de carácter totalitario⁴. Y esa garantía está consagrada por el derecho a la libertad sindical.

De tal suerte, la actividad de los sindicatos no puede confundirse con la acción política de los partidos. Los sindicatos, por definición, son asociaciones profesionales organizadas sobre la base de la comunidad de intereses que vincula a sus miembros por la profesión y, en su consecuencia, deben ocuparse exclusivamente de la defensa de esos intereses. Consecuentemente, la acción política partidaria está prohibida a los sindicatos. Las organizaciones sindicales no constituyen partidos políticos, al no participar, en su condición de sindicatos, de la

⁴ Labor, Silvio, *Sindicalismo y sociedad*, Bs. As., 1957, p. 37.

acción electoral o parlamentaria; la adhesión de un afiliado a un partido no puede ser motivo de admisión o de exclusión a un sindicato; los sindicatos no pueden obligar a sus miembros a formular manifestaciones políticas, ni tampoco pueden aplicarles sanción disciplinaria alguna porque se rehusen a hacerlo⁵.

En general, la gran mayoría de la doctrina y de la jurisprudencia, en principio, excluyen del dominio de la acción sindical el perseguir fines políticos. Sin embargo, en ciertas circunstancias podría existir un punto de coincidencia, entre la acción política y la acción sindical, pero apreciada ella en sus fines, no en los medios empleados para realizarla.

En realidad, la existencia de la defensa de un interés profesional es una condición necesaria y suficiente para promover una acción política, tendiente a perseguir un fin profesional, próximo o remoto, aun cuando éste, muchas veces, en el hecho, pueda presentar, en apariencia, un fin político⁶.

En Francia, p.ej., la ligazón entre lucha reivindicativa y económica, por una parte, y los problemas políticos, por otra, ha sido siempre demasiado estrecha, para que el movimiento sindical pueda abstenerse de hacer determinadas incursiones en la política. Pero, en sentido inverso, la acumulación de cargos políticos y sindicales se ha visto siempre con desagrado⁷.

§ 97. **EVOLUCIÓN DEL SINDICALISMO ARGENTINO.** — Como lo hemos hecho notar, el movimiento obrero se ha desarrollado a través de distintas etapas, cuya expresión concreta se verifica, en el sindicalismo, con el reconocimiento legal de su derecho hasta llegar a ocupar actualmente una posición vital en la estructura económico-social de los países gobernados por regímenes democráticos.

Debemos hacer notar que el gremialismo obrero ar-

⁵ Durand, Paul et Vitú, André, *Traité de droit du travail*, Paris, 1956, t. III, p. 172.

⁶ Pérez, Benito, *Sindicatos y partidos políticos*, TSS, VIII-65 y siguientes.

⁷ Camerlynck y Lyon-Caen, *Derecho del trabajo*, p. 358.

gentino se inicia con mucha posterioridad a los movimientos obreros a causa de su organización económica predominantemente agrícola-ganadera, en la cual las condiciones en que se cumplen las actividades laborales y la idiosincrasia patriarcal de la familia campesina, ha retrasado la adquisición de una conciencia sindical, la que aparece en los centros urbanos, por fin, con la instalación de los primeros talleres y fábricas, contribuyendo a desarrollarla los medios de comunicación de masas.

Los primeros gremios comenzaron a organizarse bajo la influencia de los trabajadores extranjeros a fines del siglo pasado y comienzos del presente, impulsados por distintas ideologías muy en boga por entonces en Europa.

Como es fácil imaginar, aquel movimiento gremial tenía un contenido predominantemente político más que propiamente profesional. De ahí la dificultad para consolidar una organización profesional destinada a representar y defender los derechos de los trabajadores.

A medida que se desarrollan las actividades industriales y las vías de comunicación, se va creando una conciencia sindical en los trabajadores, quienes comienzan a organizarse sobre la base de la profesión que desempeñan. Así, vemos aparecer en la realidad de nuestras prácticas laborales la primera organización en el orden cronológico, años 1877 a 1879, formada por los obreros especializados de la industria gráfica, que constituyen la Unión Tipográfica Bonaerense, "como la primera organización de asalariados, cuyos precisos objetivos son los del moderno sindicalismo obrero"⁸.

Lo sigue en importancia, en aquella época, la fundación de La Fraternidad, en el año 1877, constituida por una sección de los obreros ferroviarios organizados según su profesión, maquinistas y foguistas, separados del resto del personal.

Cabe recordar que en sus inicios el movimiento gremial comenzó a organizarse sobre la base del oficio o

⁸ Marotta, Sebastián, *Movimiento sindical argentino*, Bs. As., 1960, t. I, p. 19.

profesión y las asociaciones estaban compuestas exclusivamente por obreros especializados, pues a los sin oficio no se los admitía, lo que se dio en denominar en Inglaterra la *trade-unions*, con arreglo a su estructuración, *craf-unions* o sindicalismo clasista. En esta modalidad de uniones el elemento vinculador es el oficio, siendo una de sus características su marcado espíritu de clase⁹. Pero, con el transcurso del tiempo, a medida que se desarrolla el proceso industrial y se adquiere una conciencia sindical, el sindicalismo clásico resulta incompatible con las nuevas perspectivas que ofrecen las relaciones de trabajo, a causa de la estrechez y lo limitado de sus propósitos, al pretender organizarse de acuerdo con su propia identidad de oficio e independientemente de su industria. Por lo demás, el sindicato clásico representaba una minoría, dentro del mercado de trabajo, por lo cual inevitablemente debía de soportar la presión de los trabajadores no organizados y, periódicamente, la de los sin trabajo¹⁰.

La presión ejercida sobre el sindicato clásico por un mercado de trabajo compuesto en su mayoría por trabajadores no especializados, produce una transformación del sindicalismo clásico en sindicalismo consolidado, que agrupa a los trabajadores por rama de actividad productiva, con prescindencia del oficio que desempeñan.

El movimiento sindical argentino, desde la aparición de los primeros gremios en 1877 hasta el reconocimiento del derecho sindical con la sanción del decr. ley 23.852/45, ha pasado por períodos de represión y de tolerancia.

Pero debemos reconocer que la experiencia adquirida por la clase trabajadora argentina durante ese lapso, contribuyó a plasmar una organización sindical que garantiza el ejercicio de la libertad sindical y propugna el desarrollo de un sistema sobre la base del pluralismo sindical y la unidad de representación, como el instituido por el decr. ley 23.852/45. Este sistema es propugnado por los regímenes políticos auténticamente democráticos, porque al mismo tiempo que no restringe el

⁹ Herrero Nieto, *El tradeunionismo como movimiento*, p. 135.

¹⁰ Briefs, Goetz, *El problema sindical ayer y hoy*, p. 104 y siguientes.

ejercicio de la libertad sindical del trabajador, otorga la personería gremial a la asociación profesional más representativa de la actividad de que se trate (art. 31, ley 22.105), confiriéndole con esto una mayor eficacia a la acción gremial, en la defensa de los derechos sindicales, frente a los empresarios y al Estado. Aunque la ley aspira, no sólo a la unidad de acción, sino también a la unidad orgánica de los trabajadores, ya según la categoría profesional o la rama de actividad productiva, pues, como lo demuestra la experiencia, la libertad sindical no es incompatible con la unidad de representación gremial, máxime cuando, para apreciar la fuerza de un sindicato, se impone la necesidad de determinar el número de sus afiliados.

Con la sanción del decr. ley 23.852/45, el sindicalismo argentino pasó de la tolerancia de hecho al reconocimiento legal. La vigencia del decreto ley auspiciando una política social, favorable a la clase trabajadora, dio lugar a que, en un lapso más o menos breve, el sindicalismo argentino adquiriera gran desarrollo, comprendiendo todas las actividades laborales, con excepción de las agrícola-ganaderas. Aunque en estas actividades los trabajadores obtuvieron también valiosas conquistas sociales, por medio del estatuto del peón de campo, el del tambero-mediero y la sanción de la ley 13.020, que instituyó la Comisión Nacional de Trabajo Rural.

Cabe recordar, como antecedentes legislativos, que con los cambios políticos, el sindicalismo argentino sufrió varias alternativas. Así, en 1956 el decr. ley 23.852/45 fue derogado y sustituido por el decr. ley 9270/56, que suprime el otorgamiento de la personería gremial a la entidad profesional más representativa y la sustituye por la de una simple inscripción en un registro, cualquiera que sea el número de los afiliados cotizantes. Con este sistema se trata de destruir la organización sindical, procurando atomizar sus asociaciones profesionales y por ese medio desvanecer la acción gremial en la defensa de los intereses profesionales, al crear las originales comisiones intersindicales para la discusión de los convenios colectivos de trabajo, que nunca llegaron a reunirse por el rechazo unánime de los trabajadores.

Fracasada la efímera vigencia del de cr. ley 9270/56, fue éste reemplazado por la ley 14.455 en 1958, que restituyó el reconocimiento de la personería gremial a la asociación de trabajadores más representativa de la actividad de que se trate (art. 18) y, en sus lineamientos generales, restituye los derechos reconocidos por el de cr. ley 23.852/45, ampliándolos y perfeccionándolos todavía. Por su técnica legislativa y su sistemática jurídica, constituye el régimen sindical más perfecto que ha tenido hasta ahora nuestro país, muy superior al de la ley 20.615 y al actualmente vigente con la sanción de la ley 22.105.

§ 98. *EL DERECHO SINDICAL Y EL DERECHO DE ASOCIACIÓN COMÚN.* – No debe confundirse el derecho sindical con el derecho a asociarse con fines útiles, reconocido por la Constitución Nacional y regido por el derecho común para la defensa de intereses individuales.

El sindicato constituye un organismo intermedio, que no se debe confundir por su objeto, función y fines, con una asociación de carácter comercial, cultural o deportiva, como vamos a ver al tratar de la libertad sindical y de la personalidad de las asociaciones profesionales.