

Louise M. Doyon

## LA ORGANIZACION DEL MOVIMIENTO SINDICAL PERONISTA (1946-1955)

Este trabajo forma parte de las investigaciones llevadas a cabo para la tesis de doctorado "Organized Labour and Perón (1943-1955). A Study of the Conflictual Dynamics of the Peronist Movement in Power", Universidad de Toronto, 1978. Cuando no se las menciona explícitamente, las fuentes en los cuadros estadísticos incluidos resultan de la investigación realizada en los archivos de la CGT y los periódicos de la época. Se publicó en castellano en *Desarrollo Económico*, v. 24, N° 94, julio-setiembre 1984.

Para comprender el surgimiento del movimiento sindical peronista como uno de los actores principales de la sociedad argentina y su vinculación con el Estado, es necesario comenzar con el análisis de la organización del movimiento sindical, en sus diferentes fases y dimensiones. Este tipo de enfoque revela el grado de penetración alcanzado por las organizaciones laborales en el mercado de trabajo y las determinantes estructurales del importante papel económico y político que desempeñaron. Nos muestra a la vez la influencia que tuvieron los líderes sindicales preperonistas en la formación de la infraestructura organizativa del movimiento y pone de manifiesto las líneas de continuidad respecto del pasado, así como aquellas áreas en que el movimiento se vio forzado a romper con sus tradiciones. También permite definir el papel desempeñado por el Estado en el proceso de organización de la clase trabajadora y revela la gravitación que alcanzó dentro de la estructura sindical y las consecuencias que esta interferencia externa tuvo en la vida interna del movimiento obrero.

Este trabajo se divide en tres partes: la primera está dedicada a examinar la estructura del movimiento obrero peronista; le sigue luego un análisis de la distribución del poder dentro de las organizaciones y, finalmente, la tercera se ocupa del proceso de burocratización operado en los sindicatos después de 1946.

### I. Estructura del sindicalismo peronista

En esta sección se examinará el modelo organizacional adoptado, prestando especial atención a la influencia que sobre él tuvieron las experiencias anteriores del movimiento obrero, así como las innovaciones estructurales realizadas por el sindicalismo peronista.

Si bien es cierto que la década de posguerra marca una neta ruptura en la

historia del movimiento obrero en lo que respecta a los alcances de su efectiva representación, esta demarcación no aparece tan clara en lo que se refiere a las formas organizacionales adoptadas. Por el contrario, el modelo de organización desarrollado por el sindicalismo preperonista después de 1920 es el que va a servir de paradigma a los nuevos sindicatos que surgen luego de la llegada de Perón al poder.

Desde el momento de su surgimiento en 1857 hasta después de la Primera Guerra Mundial, el movimiento obrero argentino estuvo dominado por sindicatos de oficio relativamente pequeños y financieramente débiles. Estaban organizados sobre bases locales e integrados por obreros calificados, empleados en actividades industriales —de carácter artesanal o casi artesanal— como la imprenta, la carpintería, el vestido, la fabricación de calzados y la elaboración de productos alimenticios. Se trataba, la más de las veces, de organizaciones efímeras, creadas alrededor de un conflicto determinado y que desaparecían con la superación de los problemas planteados. Después de 1890, con la formación de una serie sucesiva de confederaciones regionales, se intentó dotar de un elemento de cohesión a ese conjunto disperso y efímero de sindicatos. Sin embargo, la mayoría de dichas organizaciones continuó creyendo en la eficacia de las acciones individuales y localmente orientadas al logro de sus demandas. Las escasas y limitadas conquistas obtenidas y los más constantes reveses sufridos en manos de gobiernos represivos ponían en evidencia que esa forma de asociación era inadecuada para satisfacer las necesidades de una pequeña clase obrera inserta en una sociedad dominada por los intereses agrarios.

A partir de 1920, estos sindicatos de oficio se vieron gradualmente desplazados de las principales posiciones en el movimiento obrero por sindicatos que agruparon a los empleados del transporte, del comercio y de los servicios públicos. Para maximizar su capacidad negociadora en un contexto donde un reducido número de empleadores controlaban actividades de alcance nacional, estos grupos intentaron implantar un modo de organización sindical de tipo industrial. Un sindicato de tipo industrial es aquel en el que cada rama de actividad, independientemente del oficio y ocupación de los trabajadores en ella empleados, está representada por un sindicato nacional único. Hacia fines de la década del veinte se crearon varios sindicatos de acuerdo con los lineamientos propuestos, entre ellos, la Unión Ferroviaria, la Asociación Bancaria, la Unión Tranviarios Automotor, la Asociación de Trabajadores del Estado, la Federación Obrera Marítima, la Unión Obrera Municipal, la Federación de Obreros y Empleados Telefónicos.<sup>1</sup>

Además de la expansión del sector terciario, que facilitó la consolidación de este tipo de organización, la evolución estructural que estamos comentando se vio también impulsada por la reorientación ideológica experimentada por los militantes obreros, resultado del desplazamiento gradual del liderazgo anarquista por líderes socialistas o sindicalistas. A pesar de agudas

diferencias con respecto al papel político de los sindicatos —mientras que los socialistas estaban en favor de la participación en actividades partidarias y parlamentarias los sindicalistas se oponían a ello—, estas dos corrientes coincidían en la necesidad de un movimiento obrero unificado, apoyado en sólidas organizaciones nacionales. Fue bajo la creciente influencia de estos líderes, en especial de los militantes socialistas, que en 1930 se logró agrupar a los principales sindicatos en la Confederación General del Trabajo.

La reestructuración del movimiento sindical fue acelerándose en la década de 1930 por la influencia ejercida por los militantes comunistas en ciertos sectores obreros industriales. Una pieza central en la estrategia comunista, dirigida a la creación de un partido político obrero fuerte, era la creencia en la necesidad de establecer sindicatos centralizados que constituyeran su principal apoyo. A partir de 1935 los comunistas comenzaron a incorporar, exitosamente, a la mayoría de los obreros de la construcción en una organización nacional, la FONC (Federación Obrera Nacional de la Construcción), y sentaron las bases para el desarrollo de organizaciones similares entre los obreros textiles, metalúrgicos y del vestido —en rápido crecimiento— y entre ciertos sectores de trabajadores de la industria procesadora de alimentos. Es así que hacia 1940 el movimiento obrero está dominado por numerosos sindicatos importantes de tipo industrial, la mayoría de los cuales se reagrupaban en una única confederación obrera.

Esta tradición de lucha por la consolidación de un movimiento obrero fue reforzada aún más como consecuencia de su experiencia bajo el régimen militar que ocupó el poder en junio de 1943. Poco antes del golpe, la creciente rivalidad entre socialistas y comunistas se agudizó a propósito de la negativa del gobierno de romper con los países del Eje. Los comunistas se retiraron de la CGT y fundaron una agrupación rival con sus seguidores. Entre julio y setiembre de 1943 la división del movimiento sindical a lo largo de líneas ideológicas paralizó su capacidad para resistir tanto la disolución decidida por el régimen militar de los sindicatos comunistas como el pasaje de la administración de los poderosos sindicatos ferroviarios a manos del gobierno. Las peñas consecuencias de la división ideológica impulsaron a los líderes obreros a realizar un nuevo esfuerzo tendiente a reunificar y expandir el movimiento sindical. Dado que la Secretaría de Trabajo, creada en noviembre de ese mismo año bajo la dirección del coronel Perón, apoyaba este objetivo, la mayoría de los líderes socialistas y sindicalistas decidieron aceptar la nueva apertura del gobierno hacia el movimiento obrero.

Esta alianza política hizo posible que parte del liderazgo preperonista mantuviera el control de sindicatos claves y desempeñara un rol principal en la sindicalización de los obreros industriales así como en organizar los sindicatos de acuerdo con su experiencia pasada. Su contribución más significativa fue resultado de la enmienda que introdujeron en el código laboral propuesto por el régimen militar hacia fines de 1944. Inicialmente, los líderes

obreros se negaron a respaldar la iniciativa oficial sosteniendo que no satisfacía las aspiraciones del movimiento laboral. Así, insistieron en la necesidad de que el código incluyera los lineamientos organizativos de acuerdo con el modelo adoptado por los principales sindicatos, a la vez que exigieron la inclusión de garantías legales para los derechos económicos y políticos de los sindicatos y la protección de los militantes sindicales.

La Secretaría de Trabajo compartió los objetivos organizacionales de los viejos líderes obreros porque prometían facilitar la centralización de la planificación económica dirigida por el Estado y abrían la posibilidad de introducir un modelo corporativista para ordenar las relaciones sociales en el país. Perón creía que en el contexto de un cambio rápido de estructuras socioeconómicas, el orden sólo podría mantenerse si el Estado alentaba la organización de los principales grupos económicos del país y asumía un papel central en la armonización de los conflictos de intereses. La creación de sindicatos fuertes y de nivel nacional, cuyo liderazgo estuviese bajo la influencia política del gobierno, permitiría lograr la satisfacción de las demandas obreras más urgentes al tiempo que aseguraría que la orientación ideológica de los trabajadores y sus aspiraciones de largo plazo fueran congruentes con las necesidades de un desarrollo económico capitalista. Asimismo, ese modelo organizacional contribuiría a crear la infraestructura necesaria para la concreción de contratos colectivos de alcance nacional, sobre cuyos términos el gobierno pudiese influir más eficazmente que si se tratara de un sistema descentralizado de negociaciones laborales.

Desde la perspectiva de los comunes objetivos organizacionales compartidos por el régimen y los líderes obreros preperonistas, podría resultar contradictoria la falta de inclusión en el código laboral de un conjunto amplio de medidas que facilitarían la rápida concreción de dichos objetivos. Sin embargo, en esos momentos, el régimen no contaba aún con suficiente apoyo político para resistir la oposición de los sectores más conservadores de la sociedad a una ley que prometía transformar radicalmente las relaciones laborales. Además, no debe olvidarse que la principal característica de los líderes de la Secretaría de Trabajo era su extremo pragmatismo, por lo cual se apartaban de las rigideces que comportaba un plan de largo plazo. La organización de los obreros industriales constituía una tarea harto azarosa, cuyas consecuencias políticas eran impredecibles; de allí que Perón y sus asesores se opusieran a la sanción legal de un conjunto elaborado de principios, pues corrían el riesgo de caer prisioneros del proceso que ellos mismos habrían puesto en marcha. Consideraban que el código laboral debía circunscribirse, exclusivamente, al problema del reconocimiento legal de los sindicatos y que cualquier otra cuestión relativa a la organización y al papel del movimiento obrero se resolvería mejor a través de soluciones políticas *ad hoc*, destinadas a responder a las necesidades del momento. Sin embargo, la creciente presión política de los principales grupos de la oposición sobre el régimen militar

obligó a la Secretaría de Trabajo a aceptar las demandas del movimiento laboral para asegurarse su apoyo político<sup>2</sup>.

El decreto 23.852 de asociaciones profesionales, promulgado en octubre de 1945, fue, sin duda, el testimonio más significativo del compromiso existente entre el régimen y el movimiento obrero y reflejó el equilibrio de poder existente entre estos dos actores en aquellos momentos.

El papel jugado por los líderes sindicales aliados a Perón en la elaboración del régimen de asociaciones profesionales les permitió contar con un marco legal que aseguraba la rápida consolidación de organizaciones sindicales fuertes e internamente cohesionadas, que hicieran frente a la fragmentación del sector industrial, asegurándole así al movimiento sindical un rol importante en el mercado de trabajo. Además, al apoyar la creación de una confederación laboral única, contribuía a la unificación del movimiento sindical en el nivel nacional, y aun cuando esta centralización sirvió más adelante para controlar a los sindicatos, no por ello dejaba de garantizarle a la clase obrera un papel político importante<sup>3</sup>.

Hacia mediados de 1948, la mayoría de las organizaciones se reunían en una confederación nacional única; asimismo, los sindicatos únicos por industria lograban consolidar su posición entre los obreros textiles, metalúrgicos, del calzado, del vestido, del tabaco, plásticos, químicos, del caucho, petroleros, electrónicos y de la construcción.

Además de los compromisos ideológicos y políticos entre el régimen y los líderes sindicales preperonistas ya mencionados, el desarrollo de sindicatos nacionales creados alrededor de una actividad común se vio facilitado por la organización tecnológica del sector industrial. A diferencia de lo sucedido en muchos países europeos, no lograron consolidarse en la Argentina modos de producción artesanal o semiartesanal en su sector manufacturero. Las actividades industriales que surgieron a fines del siglo pasado permanecieron en un estado embrionario de desarrollo hasta la Primera Guerra y no se expandieron en forma masiva hasta después de 1930. Este desarrollo tardío del sector manufacturero permitió la adopción casi inmediata de técnicas mecanizadas de producción que requerían mano de obra no especializada o semiespecializada. Estas características de la industria argentina impidieron el desarrollo de una conciencia obrera de raíces artesanales y la emergencia de organizaciones centradas en la defensa del oficio profesional. Como consecuencia de estos factores, los líderes sindicales no enfrentaron resistencia alguna; después de 1943, a la creación de sindicatos de tipo industrial dado que se encontraron con una clase obrera cuya identidad colectiva descansaba en la actividad en la que estaban ocupados y cuya lealtad no estaba dirigida a ninguna forma especial de organización<sup>4</sup>.

Cabe señalar, sin embargo, que entre los obreros de la industria de la alimentación no fue posible introducir en forma acabada el modelo de sindicato industrial. En este sector, que ocupaba un porcentaje significativo de los

obreros urbanos, surgió una multiplicidad de sindicatos, organizados alrededor de las distintas ramas de actividad correspondientes a dicha industria. Los sindicatos que los agrupaban incluían a la Federación Obrera Tucumana de la Industria Azucarera, la Unión de Panaderos, la Federación Gremial de Trabajadores de la Carne, el Sindicato Obrero de la Industria Aceitera, la Unión Obrera Molinera, la Federación de Obreros Cervecedores, el Sindicato de Obreros Fideeros, el Sindicato de Trabajadores de la Industria de Aguas Gaseosas, la Federación de Obreros y Empleados de la Industria Vitivinícola, el Sindicato de Trabajadores de la Industria del Hielo y la Federación de Obreros de la Industria Lechera. Tan sólo el Sindicato de Obreros de la Alimentación aglutinaba a obreros de distintas ramas de la actividad, fundamentalmente, del té, café, galletitas y yerba, pero éstas tenían una importancia periférica en la industria.

La industria procesadora de alimentos era la más antigua en el país y la mayoría de sus ramas de actividad alcanzaron la madurez hacia fines de la primera década de este siglo. Además, este sector se caracterizaba por un alto grado de diferenciación, por la concentración regional de sus actividades más importantes, como la refinería de azúcar en Tucumán, el vino en Mendoza, los frigoríficos en el Gran Buenos Aires, y por la descentralización geográfica de varias de las restantes ramas. Desde comienzos de siglo, la mayoría de estos grupos poseían algún tipo de organización sindical centrada en las respectivas actividades y se desarrolló entre los obreros una fuerte identificación a partir de esas identidades diferenciadas. También es importante el hecho de que, como resultado de su anterior experiencia organizativa, la mayoría de estos sectores tenían en sus filas líderes experimentados que podían tomar la iniciativa y organizar rápidamente a los obreros cuando la situación política lo hacía posible. Un testimonio de su presencia es el siguiente: de todos los sindicatos creados después del golpe militar, los del azúcar, del pan y de los frigoríficos fueron los únicos en completar la sindicalización obrera a comienzos de 1946, en tanto que en el sector manufacturero no se alcanzó un nivel similar hasta fines de 1947.

A comienzos de 1949, la CGT intentó racionalizar la estructura organizativa de ciertos sectores del movimiento obrero pero sin mayor éxito. Su fracaso más evidente se produjo entre los obreros de la alimentación, dada la penetración alcanzada por los sindicatos ya existentes. En las discusiones del Comité de Arbitraje de la CGT se plantearon los siguientes puntos:

*D. Diskin:* Dos conceptos distintos gobiernan la opinión de los dirigentes sindicales respecto de la organización obrera. De un lado, el de quienes sostienen que la organización obrera argentina debe basarse en gremios unidos por la afinidad de tareas; por el otro lado, el de quienes propician la agrupación de los trabajadores por industria. Ha sido la preocupación de la Comisión de Arbitraje de definir de manera inmediata qué tipo de organización obrera debe adoptarse... Pero distintas razones han impedido terminar esa tarea de

reorganización. El hecho de que existan intereses creados, el que tropecemos con muchas organizaciones constituidas firmemente, el deseo de respetar viejas normas...

*C. López:* Nosotros hablamos con los dirigentes de muchos sindicatos jóvenes para exponerles las bondades que significaría la creación de organismos fuertes que unieran a todos los trabajadores de su industria. Y los compañeros nos comprendían pero sentían dolor de desprenderse de lo que tanto trabajo les había costado levantar... Entendemos que el momento no es propicio para una reforma integral pues preciso es confesarlo, aún no se ha consolidado el movimiento sindical argentino. Está el peligro de que cambiando de ramas los trabajadores de un sindicato a otro, se lo desorganice y los trabajadores desorientados se entreguen a... los comunistas. (Abril 11, 1949, libro de Actas CCC.)

Si se toma el término "sindicato industrial" en su definición más general, esto es, la organización por un sindicato único de todos los trabajadores ocupados en una actividad, *incluidos empleados asalariados*, se encuentran sin embargo casos donde los trabajadores de cuello blanco se negaron a ingresar en sindicatos dominados por trabajadores manuales y formaron sus propias asociaciones profesionales independientes. Los casos más importantes se produjeron en textiles, frigoríficos e industria del azúcar, así como en el sector público.

A pesar de las importantes excepciones mencionadas arriba, es posible concluir que bajo el régimen peronista, el movimiento obrero estuvo dominado por organizaciones únicas por industria que agruparon a los obreros ocupados en los sectores claves de la economía. Fue este alto grado de cohesión y de homogeneidad, reforzado por su alineamiento alrededor de una confederación nacional única, el que definió las principales características del movimiento obrero argentino, colocándolo en una situación distintiva respecto de los restantes países latinoamericanos.

Además de estas características distintivas, las organizaciones sindicales de la posguerra se destacaron por el alto grado de penetración que alcanzaron en el nivel de planta a través de la creación de comisiones internas, directamente integradas a la estructura del sindicato.

La inserción de dichas comisiones bajo control sindical en el lugar de trabajo aseguró importantes beneficios tanto al obrero como al sindicato; aumentó la eficacia de éste para proteger los derechos económicos y sociales del trabajador dentro del sistema de producción y creó un vínculo permanente entre la organización sindical y las bases. La formación de comisiones internas ofreció una garantía efectiva para la implementación de la legislación laboral y los acuerdos colectivos negociados por el sindicato al crear directamente en la planta un cuerpo orgánico reconocido que pudo negociar con los patronos las demandas de los trabajadores sin temor a represalias. En el caso de que sus reclamos no obtuvieran una solución satisfactoria, podía recurrir

a la instancia local o nacional del sindicato. La existencia de estas comisiones aseguró también un canal directo y continuo de comunicación entre el sindicato y los obreros, que hizo posible que los militantes estuvieran al tanto de las preocupaciones de sus afiliados.

Este aspecto referido a la comunicación tiene especial importancia si se tiene presente que la asistencia masiva a las reuniones sindicales en el nivel local constituyen habitualmente un fenómeno inusual. Además, la permanente presencia de representantes sindicales dedicados a resolver los problemas de los trabajadores les permite a éstos darse cuenta del importante rol que el sindicato desempeña en su vida diaria: la conciencia de su imprescindibilidad es especialmente importante una vez que las relaciones laborales se rutinizan. Finalmente, la formación de estos cuerpos es instrumental respecto del grado de afiliación alcanzado y posee una importancia estratégica cuando el sindicato declara una huelga o el trabajo a reglamento. El coordinador sindical está en condiciones de preparar el terreno para asegurar la total colaboración de los obreros al tiempo que controla el modo en que la protesta se expresa.

Teniendo en cuenta la multiplicidad de funciones que cumplen estas comisiones, y las que de hecho cumplieron bajo el régimen peronista, su amplia difusión puede ser vista como uno de los logros más importantes del movimiento obrero argentino después de 1945. La relevancia de esta victoria puede apreciarse mejor si se considera que esta aspiración básica no había sido aún satisfecha en la mayoría de los países latinoamericanos.

En la Argentina, la implantación de las comisiones internas fue resultado directo de las presiones ejercidas por los obreros y por sus organizaciones y no se vio beneficiada por un respaldo legal proveniente del régimen de asociaciones profesionales. El código no hacía referencia explícita a las comisiones internas, aunque los sindicatos argumentaban en favor de su presencia directa en las plantas, basados en una vaga cláusula del art. 49 que garantizaba a los obreros el derecho de elegir a sus representantes, sin especificar el nivel ni el tipo de funciones. Las debilidades de este respaldo legal permiten concluir que la creación de estos cuerpos fue resultado de la directa imposición de los obreros y de sus líderes sindicales.

Robert Alexander ha sostenido que estas comisiones eran en realidad una extensión de los anteriores comités de reclamo que casi todos los sindicatos lograron introducir en las empresas antes del golpe militar de 1943<sup>5</sup>. Alexander no advierte, sin embargo, que había una diferencia radical entre esos cuerpos y los introducidos después de 1945: la mayoría de los comités preperonistas no eran parte integrante de la estructura sindical y, de hecho, muchos fueron creados por la patronal para alentar "una conciencia de comunidad de intereses" entre el patrón y sus obreros. Fuera del ámbito donde operaban los sindicatos más poderosos y que podían ejercer cierto grado de influencia en ello, los comités de reclamo cumplían una función diferente dado que eran susceptibles de manipulación patronal. Por último, la resistencia

de los patrones en reconocer oficialmente las comisiones internas en contraposición con la rápida aceptación de los nuevos sindicatos, puesta en evidencia por la inmediata negociación de contratos colectivos con dichas organizaciones, refuerzan el argumento que sostiene que las comisiones no alcanzaron ningún grado de institucionalización antes de 1945.

Los patrones se oponían tenazmente al establecimiento de estas comisiones sindicales porque sabían muy bien que significaba el fin del control unilateral que ejercían sobre la vida laboral en la empresa. En consecuencia, sólo a regañadientes consintieron en otorgarles un reconocimiento legal limitado, sobre todo en el caso de los sindicatos más poderosos, cuando hacia 1947 comenzaron a incluirlos en la negociación de los acuerdos colectivos. Esta práctica se extendió a la mayoría de los sectores hacia fines de 1950. De todos modos, el carácter controvertido de esta nueva institución impidió un acuerdo en torno de las funciones que debería cumplir. Así, la mayoría de los acuerdos colectivos sólo mencionaba la existencia de estos cuerpos sin definir sus deberes y responsabilidades.

Dado que los empleadores se negaron a establecer una tradición legal que permitiera la consolidación de las comisiones, en la mayoría de los casos sus funciones se negociaron en términos *ad hoc* y reflejaron el particular equilibrio de poder existente en una industria o fábrica específica. Según la opinión de un estudioso del derecho laboral:

(El sistema de delegados obreros) es de Italia... pero mientras en Italia el sistema se implantó y evolucionó a través de acuerdos colectivos, al otro lado del Atlántico se logró en forma imperativa, en decisión unilateral de los trabajadores, el que como hecho consumado deben aceptar las empresas... Es un hecho no regido por ley escrita alguna y que rige, en ocasiones, por la impotencia que la fuerza sindical le da; ya que ante una organización poderosa que unifica a la mayoría de los trabajadores de un gremio se opone, generalmente, la desorganización patronal en el espíritu individualista de empresa a veces más poderosa que el estímulo de la solidaridad. En ocasiones, las menos, en derecho se regula por acuerdos bilaterales entre las entidades patronales y obreras o entre una empresa y la entidad sindical. Constituidos y formalizados los cuerpos delegados no en pugna a la ley, y si al margen de ésta, su derecho está en formación, y de aquí que, generalmente, su funcionamiento, naturaleza, régimen y organización se determinen unilateralmente por la organización sindical, teniendo aquellas prerrogativas y derechos que se consideran tanto más efectivos cuanto mayor sea la potencia efectiva de la entidad que los patrocina y a quien representa<sup>6</sup>.

La evaluación precisa de los poderes de estos cuerpos sólo puede lograrse indirectamente, debido a la naturaleza *ad hoc* de los acuerdos logrados. A la luz de las normas insertadas en la constitución del sindicato metalúrgico en 1949 que definía el área de responsabilidad de las comisiones, sus funciones parecen haber sido relativamente amplias. En la industria metalúrgica se en-

cuentran, entre las funciones enumeradas, las siguientes: a) presentación y discusión con la patronal de todos los reclamos presentados por los obreros; b) supervisión de la completa implementación de la legislación laboral vigente, de los acuerdos colectivos, de las normas de seguridad y del trato correcto de los supervisores hacia los trabajadores y el adecuado funcionamiento de la maquinaria; c) colaboración en el mantenimiento de la disciplina de la empresa y el mejoramiento de la planta; d) en el caso de faltas de disciplina, la consulta previa de la patronal con la comisión y la probanza de la culpabilidad del obrero antes de imponerle una sanción; e) contribución de la comisión a disminuir la posibilidad de conflictos laborales, y finalmente, f) goce de las comisiones de completa libertad de movimiento dentro del lugar de trabajo<sup>7</sup>.

Estos poderes fueron más tarde ampliados para incluir la obligación por parte de la patronal de justificar los traslados de sección del personal en la empresa, así como los cambios en el esquema de trabajo.

Podría argumentarse que, tratándose de la organización sindical más importante del período, la industria metalúrgica no debería ser tomada como un indicador de las conquistas logradas por otros sindicatos. De todos modos, el número de reclamos de la patronal en la mayoría de las actividades industriales y la práctica generalizada de no delimitar las responsabilidades de los delegados en la mayoría de los acuerdos colectivos sugieren que, si bien las funciones de las comisiones en el resto de las actividades industriales no eran idénticas y por lo menos eran muy similares. En apoyo de esta afirmación se encuentra también el hecho de que estos cuerpos nunca recibieron un reconocimiento legal completo mientras Perón estuvo en el poder y que la definición de sus funciones no fue incluida en la Ley de Convenios Colectivos de 1953 que sancionaba las prácticas desarrolladas a partir de 1945 en el ámbito de la negociación colectiva. Por último, las comisiones internas fueron duramente atacadas por la patronal en el Congreso de la Productividad de 1955, promovido por el gobierno para discutir las medidas necesarias para racionalizar la producción industrial del país<sup>8</sup>.

## II. La distribución del poder dentro del movimiento sindical

Mientras que el movimiento sindical peronista conservaba, por un lado, los principios de organización, esto es, el esquema estructural elaborado en las dos décadas precedentes, por otro incorporaba un conjunto de reglas nuevas, destinadas a regular las relaciones entre los distintos niveles del movimiento sindical. Los sindicatos más importantes que se crearon durante este período adoptaron una forma centralizada de conducción de los asuntos internos. De este modo, la relativa autonomía de la que gozaron las secciones locales en el pasado se vio destruida, y la Confederación General del Trabajo

terminó, a su vez, controlando a los sindicatos nacionales.

Hasta la aparición del sindicato nacional de tipo industrial en la década del veinte, el sindicato local había sido el principal centro de decisiones que mantenía, además, un control absoluto sobre las funciones sindicales básicas. Durante ese período, los líderes no poseían una concepción vertical de la organización en la que todos los sindicatos vinculados a una actividad debían unirse en el nivel nacional. Las únicas relaciones intersindicales que admitían eran las de tipo horizontal, donde todos los sindicatos de una región, independientemente de la actividad profesional de sus miembros, podían unirse en una federación local que, a su turno, podía unirse a una confederación nacional.

Durante los años veinte y treinta esta forma de descentralización extrema fue modificándose. Los sindicatos más importantes comenzaron a adoptar el modelo industrial de organización y crearon una forma centralizada de gobierno que despojaba a las secciones locales de las principales funciones sindicales, incluido el derecho de declarar la huelga y el de negociar acuerdos colectivos. A pesar de ello, se respetó la integridad de la sección local como un cuerpo semiautónomo, lo que obligó a los líderes nacionales a mantener un diálogo constante con las seccionales, con vistas a lograr consenso en torno de las políticas a adoptar. Esta práctica, cuyas raíces se encontraban en parte en los principios ideológicos de los líderes sindicalistas y socialistas y en la tradición anarquista del movimiento obrero, se vio fortalecida por las debilidades que en materia de organización padecía la mayoría de aquellos sindicatos. La fortaleza de las organizaciones sindicales, obligadas a actuar en un ambiente hostil en el que representaban sólo a una fracción de los obreros ocupados en una determinada actividad, dependía de la participación constante de los militantes sindicales locales. La única excepción a esta regla la constituía la Unión Ferroviaria, el sindicato más poderoso del período peronista, que logró consolidar una red de seccionales a lo largo del país. Este es el único caso en que la relación entre la dirección nacional y las distintas seccionales tuvo un rígido carácter centralizado. Aunque pocas, hubo sin embargo instancias en que el organismo nacional llegó a suspender a líderes locales electos debido a serias desavenencias políticas entre estos dos niveles de organización.

Bajo el régimen peronista, el limitado diálogo existente entre los líderes nacionales y locales se debilitó aún más, tanto en los viejos sindicatos donde dicho intercambio había sido la norma, como en los nuevos. El reordenamiento de las relaciones en los sindicatos centralizados constituyó un cambio significativo, pues incluyó a la mayoría de las organizaciones importantes, por ejemplo: Unión Ferroviaria, UOCRA, UOM, AOT, UTA, ATE, UPCN, Unión Obrera del Calzado, SUPE y SUPA<sup>9</sup>.

Los estatutos de la Asociación Obrera Textil ilustran gráficamente la nueva posición subordinada en la que se encuentran las ramas locales, a las

cuales les reconocen ya el derecho de secesión y cuyos líderes cuentan con muy limitadas funciones.

Art. 57. Estas Comisiones Ejecutivas (de las seccionales) actuarán en todos los casos, en carácter de representantes directos o indirectos del Consejo Directivo (Nacional) y, por lo tanto, son sus atribuciones y deberes: 1. Ajustarse a la reglamentación de funciones que le dictare el Consejo Directivo. 2. Cumplir y hacer cumplir estrictamente este Estatuto y sus reglamentaciones. 3. Actuar y ejecutar las resoluciones e instrucciones emanadas del Consejo Ejecutivo. 4. Convocar a asambleas de sección. 5. Convocar a elecciones para proveer los cargos seccionales.

Art. 83: b) Los paros, huelgas, trabajos a reglamento, etcétera, de ... seccionales serán decretadas por el Consejo Directivo, previa reunión de los Secretarios Generales de los establecimientos respectivos... y para el levantamiento de tal medida se seguirá el mismo temperamento. c) Las huelgas de establecimientos serán decretadas por el Consejo Directivo previa asamblea del personal<sup>10</sup>.

El principal elemento que permitió a la dirección sindical central asegurarse el dominio sobre las seccionales locales fue el control de los fondos y el poder de intervención. La seccional dependía completamente del organismo nacional en cuanto a recursos financieros, dado que las cuotas de afiliados iban directamente a las oficinas centrales; una vez allí se las redistribuía a las organizaciones locales que debían también dar cuenta de sus gastos. Esta forma de control financiero se adoptó apenas quedó instalado el primer sindicato centralizado en los años veinte, transformándose en el principal instrumento para la consolidación de la supremacía del cuerpo directivo central.

Bajo el régimen peronista, esta forma de control se vio fortalecida por el recurso frecuente al poder de destitución de los líderes locales, un poder al que hasta entonces se apelaba sólo en casos extremos de conflicto. Aunque resulta imposible reunir toda la información vinculada con la aplicación de este poder, hemos podido hacerlo en forma casi completa para cinco importantes sindicatos. El cuadro que presentamos ilustra el frecuente recurso al derecho de intervención, tanto en los sindicatos viejos como en los nuevos, al tiempo que constituye el testimonio más revelador de la desaparición de la autonomía local bajo el régimen peronista<sup>11</sup>.

Cuadro 1: Intervenciones a las seccionales locales

Sindicato	1943-1946	1947-1948	1949-1950	1951-1954
Asociación Obrera Textil		(a)		11
Asociación Trabajadores del Estado	3	8	8	9
Unión Obrera Metalúrgica		5		5
Unión Ferroviaria	16		12	11
Unión Obrera de la Construcción	2	11	10	12

(a) En 1948 hubo varios casos de intervención de seccionales del sindicato textil como resultado de una huelga de la rama algodón ese año; la información exacta no pudo ser obtenida debido a la destrucción de los registros sindicales.

El singular contexto político existente bajo el régimen político proporcionó un estímulo adicional para la centralización del poder sindical después de 1947. La rápida incorporación de importantes sectores de trabajadores movilizados más el apoyo recibido del Estado, dieron por resultado la pronta consolidación de los sindicatos nacionales y su institucionalización como representantes autorizados de los obreros en el sistema de producción. Con todo, los líderes sindicales sabían perfectamente bien que el régimen, al contar con el apoyo masivo de los obreros, podía aplicar una política de represión selectiva contra los sindicatos que no logaran o se negaran a limitar las demandas de sus miembros de acuerdo con los parámetros de la política económica oficial o que no las canalizaran a través de los mecanismos establecidos para la resolución pacífica de los conflictos. Enfrentados con la posibilidad de que los sindicatos fueran destruidos o debilitados y, con ello, que se deterioraran los nuevos derechos adquiridos por los obreros, los líderes sindicales se vieron obligados a adoptar, a partir de 1947, una actitud política pragmática. Ello los llevó a colocar a las secciones locales, más vulnerables a la presión de las bases, bajo su inmediato control y a deshacerse de los líderes que se negaron a aceptar estas nuevas restricciones. Naturalmente, este proceso de centralización se vio facilitado por el hecho de que las seccionales fueran ya dependientes del sindicato nacional. Además, influyó la falta de experiencia en materia de organización de la mayoría de los obreros incorporados a los nuevos sindicatos. Por último, las secciones locales, al respaldarse casi por completo en la dirigencia nacional para la asistencia política y técnica en sus luchas contra la patronal, terminaron necesariamente aceptando su tutela.

Cabe señalar, sin embargo, que bajo el peronismo la redefinición del papel de las secciones locales estuvo lejos de ser un proceso indoloro, como lo indican los datos acerca de las intervenciones; la verticalización del proceso de decisiones comportó la destitución de un número considerable de líderes locales. Lo que resulta aún más significativo es el hecho de que este nuevo papel de las seccionales nunca se institucionalizó por completo; así, después de la primera ola de intervenciones entre 1947 y 1950, los líderes nacionales se vieron obligados a continuar aplicando este mecanismo en numerosos casos para mantener su control.

Este fenómeno de extrema centralización del poder en el nivel nacional se reprodujo también en aquellos sindicatos que adoptaron una estructura federativa, aunque adquirió diferentes características en las federaciones más importantes.

Las principales federaciones del período fueron la Federación Gremial de Trabajadores de la Industria de la Carne, la FOTIA, la FONIVA y la Federación de Trabajadores de Luz y Fuerza<sup>12</sup>. Todos estos sindicatos surgieron entre 1943 y 1946 y adoptaron esa forma de gobierno por el hecho de que sus obreros tenían una larga e intermitente historia de organización. Po-

seían, en consecuencia, liderazgos fuertemente arraigados que podían organizar rápidamente a los obreros sin depender de asistencia externa alguna; de allí que sólo pudo lograrse su federación al precio de mantener intacta la autonomía local<sup>13</sup>. Estos sindicatos adoptaron normas que reconocieron a las entidades locales el derecho a la independencia financiera, el derecho de secesión y el derecho de declarar huelgas.

En el caso de los sindicatos del Vestido y Luz y Fuerza, sin embargo, la concentración de un amplio sector de dichas industrias en el Gran Buenos Aires hizo que el sindicato que las representaba desempeñara muy pronto un papel predominante en las respectivas federaciones. Dado que los restantes sindicatos descansaban en los recursos técnicos y en la influencia política de las entidades más grandes para negociar acuerdos colectivos, se vieron forzados a aceptar la redistribución formal del poder dentro de la federación en favor del sindicato de Buenos Aires que, de hecho, terminó dominando la organización central. A pesar de estos cambios, el gobierno de estos sindicatos nunca tomó las características más extremas —propias de las uniones sindicales— y preservó el respeto por la integridad de los sindicatos locales durante todo este período.

La descentralización del poder fue ejercida con mayor rigor en los sindicatos de la Carne y la FOTIA. Por ejemplo, varios sindicatos del azúcar se retiraron de la Federación durante el año 1947 y dos importantes sindicatos de la carne se unieron a la CGT a pesar de la negativa de la organización central de hacerlo<sup>14</sup>. La marcada descentralización de estas federaciones descansaba en el hecho de que en sus respectivos sectores los sindicatos se organizaban por fábrica, lugar donde se desplegaba la vida comunitaria de los obreros y a la cual estaba plenamente integrado el sindicato. Estos sindicatos lograron mantenerse descentralizados hasta 1949, a pesar de la desaprobación del gobierno. Sólo después de ser intervenidos por la CGT, por su participación en una huelga, las relaciones se revirtieron. Después de una profunda depuración de líderes, los interventores condujeron estos sindicatos en forma centralizada.

Si bien puede afirmarse que la centralización operada en los sindicatos después de 1947 representó en cierta medida la aceleración de una tendencia preexistente, la nueva relación establecida entre los sindicatos nacionales y la CGT constituyó una dramática ruptura de la anterior tradición organizativa del movimiento sindical.

Durante todo el período preperonista los sindicatos, tanto los de carácter local como nacional, fueron los principales centros de decisión. Su soberanía incluía el derecho a asociarse con otros sindicatos y la libertad de formular las políticas que consideraran más convenientes para la defensa de los intereses de la organización y los de los obreros que representaban. Quizás la forma más sucinta de expresión del grado de autonomía de que gozaron los sindicatos antes de 1946 sea la revisión de su experiencia asociativa. Se ha

dicho ya que los comienzos del movimiento sindical argentino fueron, en parte, una historia de la búsqueda de un frente común unificado que otorgara cohesión a la lucha sindical por la obtención de los derechos económicos y sociales de los trabajadores. Después de 1889, los sindicatos crearon varias confederaciones: la FOA (1890), la FORA (1901), la UGT (1922), la COA (1926) y la CGT (1930), que se dividió en dos fracciones, primero en 1936 y luego en 1942. Durante este período ninguna de las confederaciones logró agrupar a la totalidad de los sindicatos existentes y luego de 1902 varias confederaciones compitieron simultáneamente por lograr afiliaciones<sup>15</sup>. Al tiempo que estos repetidos esfuerzos reflejaron el profundo deseo de unir al movimiento sindical y las serias divergencias ideológicas existentes dentro de él, también pusieron de manifiesto, de un modo irrefutable, el grado de autonomía de que gozaban los sindicatos. Estos sostenían y ejercitaban el derecho de separarse de toda asociación que fuera en contra de sus intereses o de sus orientaciones políticas.

Fue sólo durante el régimen peronista que se logró la tan ansiada unidad del movimiento, pero después de 1947 dicha unidad se mantuvo a costa de la autonomía de sus miembros.

Sin embargo, estos dos aspectos del proceso de unificación, esto es, la obtención de la unidad y su mantenimiento, no deben confundirse. Cuando Perón asume la presidencia, la mayoría de los sindicatos más importantes se habían afiliado voluntariamente a la CGT. Consideraban que la clase obrera contaba con una oportunidad sin igual para desempeñar un importante papel político y que dicha oportunidad podría ser sólo aprovechada si todo el movimiento sindical se unía en una única confederación. Hacia mediados de 1946 las únicas organizaciones influyentes que aún no se habían afiliado eran la Asociación Bancaria, el Sindicato de Trabajadores de Luz y Fuerza de Buenos Aires, el SUPE (petroleros), la Fraternidad, el SOMU (marítimos) y la Federación Gremial de Trabajadores de la Industria de la Carne. En los años siguientes se ejercieron variadas presiones sobre estos sindicatos para que se incorporaran a la CGT, y hacia fines de 1950 la central sindical estuvo en condiciones de afirmar legítimamente que representaba a todo el movimiento obrero<sup>16</sup>.

La relación entre los sindicatos nacionales y la CGT sólo puede entenderse teniendo en cuenta la función política cumplida por la confederación. Bajo el régimen peronista el papel de la CGT ya no se limitó a *coordinar* las políticas de sus miembros, como lo había hecho hasta 1943. Desde un principio, asumió la función de *mediadora* entre los sindicatos y el Estado. Sin embargo, al sucumbir progresivamente bajo el control del régimen, aquella función fue sustituyéndose pero nunca eliminada por un nuevo y más represivo rol: el de *ejecutar* las políticas gubernamentales en el movimiento sindical.

Uno de los síntomas más evidentes de la gradual sustracción de la CGT al control de los sindicatos se encuentra en la elección de los miembros del

Cuadro 2: Comités ejecutivos de la CGT 1945-1955

Oct. 1945-oct. 1946	Nov. 1946	1948-1949
S. Pontieri (U. Ferr.)	Luis Gay (F.O.E.T.R.A.)	A. Hernández (Sanidad)
N. Alvarez (U.T.A.)	J. Correa (F.O.T.I.A.)	J. Santamaria (Renta)
A. Alpuy (A.T.E.)	J. Lombardía (U.T.A.)	A. Chito
J. Nigrelli (Cerveceros)	A. Alpuy (A.T.E.)	P. Zucini
J. Ugazio (U.O. Municipales)		

  

1948-1949	1950-1952	Oct. 1952-1954
J. Espejo (Alimentación)	J. Espejo (Alimentación)	E. Vuletich (Farmacia)
A. Valerga (F.O.N.I.V.A.)	F. Soto (U. Ferr.)	H. Di Pietro (A.T.E.)
I. Sanvin (U.T.A.)	G. Fernández (Madereros)	A. Sivori (Fraternidad)
J. Correa (F.O.T.I.A.)	A. Cabo (U.O.M.)	R. Cabistán (Alimentación)
F. Soto (U. Ferr.)		J. Poliso (Cerveza)

Comité Ejecutivo y, en especial, en la elección de su secretario general. En un movimiento sindical autónomo, las posiciones claves de una confederación nacional están generalmente reservadas a los sindicatos más poderosos, tanto en términos económicos como en organización. Sin embargo, en el caso de la confederación peronista, después de 1946 la asignación de funciones no guardó correspondencia con la distribución interna del poder entre los sindicatos, convirtiéndose, en cambio, en una cuestión que respondía a las preferencias y necesidades políticas del gobierno. El gradual distanciamiento respecto de la realidad del movimiento sindical se hizo más acentuado en lo referente a la elección del secretario general. El primero de ellos fue Luis Gay, que si bien no representaba a un sindicato poderoso, era un líder altamente respetado que había presidido el Partido Laborista. Luego de la destitución de Gay, sus sucesores no pudieron siquiera exhibir atributos personales parecidos y fueron oscuras figuras surgidas de organizaciones marginales. Hacia 1952 este distanciamiento fue completo y el Comité Ejecutivo no guardó relación alguna con la jerarquía de poder existente en el movimiento sindical.

Si bien no es inusual que una confederación establezca su tutela sobre los nuevos sindicatos que dependen de la organización matriz en cuanto a asistencia técnica y financiera, este control tiende a disminuir en la medida en que los nuevos sindicatos consolidan su organización. Sin embargo, en el movimiento sindical peronista, el control de la CGT se acentuó a medida que los nuevos sindicatos se estabilizaban y, después de 1947, la intromisión de la CGT en los asuntos internos de los sindicatos adquirió un carácter más represivo al ser utilizada por el gobierno para implementar sus políticas. No sólo se les negó a los sindicatos el derecho de desafiliarse de la CGT (no hay un sólo caso en todo el período) sino que podían ser directamente intervenidos

cuando sus políticas entraban en conflicto con los lineamientos dados por el régimen. Antes de 1948, la mayoría de las intervenciones fueron resultado de problemas en la organización; luego de esta fecha, la abrumadora mayoría fue motivada por la negativa de un sindicato a poner fin a una huelga.

Todas las intervenciones llevadas a cabo antes de 1950 constituyeron una flagrante infracción a los estatutos de la CGT. Hasta 1950, los poderes de la confederación estaban regulados por el estatuto elaborado en 1935, que no le otorgaba a la CGT poder alguno para asumir la dirección de ningún sindicato afiliado. Esto hubiera estado en total contradicción con los principios que gobernaban a los sindicatos de ese entonces. El nuevo estatuto elaborado en 1950 incluyó el poder de asumir la dirección de un sindicato miembro, pero sólo por el término de noventa días. Sin embargo, de los siete sindicatos cuya dirección asumió la CGT después de la reforma mencionada, en un sólo caso se respetó el tiempo prescrito.

Cuadro 3: Motivos y duración de los principales casos de intervención

1946-1947	1948-1950	1951-1954					
UOM (organización), 1946, 4 meses	AOT (huelga), 1948-49	U. Ferroviaria (huelga), 1951.					
UOCRA (organización), 1946-47	Bancarios (huelga), 1948-50	UPCN (otros), 1951-52					
Sanitarios (organización), 1947-48	SUPA (huelga), 1948-51	Seguros (huelga), 1954-55					
Calzado (huelga), 1946-1948	UPPA (huelga), 1948-49	SUPA (organización), 1954					
FOETRA (otros), 1947-50	FOTIA (huelga), 1949-55	Tabaco (huelga), 1954-55					
Tabaco (huelga), 1947-1949	Carne (huelga), 1950-53	Caucho (huelga), 1954					
	Gráficos (huelga), 1949-53	UOM (otros), 1952, 2 sem.					
	UOCRA (organización), 1950						
	Marroquinería (huelga), 1949-1950						
			Huelga	Organización			
			Otros	Total			
			1946-1947	2	3	1	6
			1948-1950	8	1	—	9
			1951-1954	4	1	2	7

Ninguno de los sindicatos que fueron intervenidos ofreció resistencias serias, pues eran conscientes de que la CGT actuaba como un agente estatal. Sin embargo, las discusiones mantenidas a propósito de la reforma estatutaria de 1950 revelaron el fuerte resentimiento de los dirigentes frente al uso de dicha sanción y hubo muchos que resistieron su inclusión. La votación para incluir la cláusula que estamos comentando fue aprobada por 338.476 votos contra 308.601. La exigua mayoría sólo fue alcanzada porque se ordenó a los sindicatos intervenidos en esos momentos votar por la afirmativa.<sup>17</sup>

A continuación se transcriben algunas intervenciones:

B. Pantasso: La Unión Ferroviaria es de la opinión que hoy, bajo un go-

bierno justicialista, todo sindicato que proceda honestamente y no se aparte de sus funciones específicas no debe temer la intervención. Toda organización que goza de personería gremial podría en el futuro objetar que los poderes conferidos a la Secretaría General son excesivos y arbitrarios. Por esa razón, y como vocero del sindicato de trabajadores ferroviarios, exijo que se modifique o elimine esta cláusula del estatuto.

*A. Balluch:* Los delegados del sindicato metalúrgico no disienten con el principio fundamental en que se basa dicho poder. En efecto, es posible que surja el raro caso que haga necesario hacerse cargo de la dirección de una organización obrera. Sin embargo, consideramos que para regular ese poder resulta esencial prevenir los excesos que se sucedieron en el pasado. Antes de que una organización sea puesta bajo la tutela de la confederación, los miembros del Comité Ejecutivo deben previamente llevar a cabo una investigación. Y la entidad afectada tener el derecho a apelar la decisión ante el Comité Central Confederal.

*Fidel Arias (FOETRA):* Todos sabemos lo que sucedió bajo Hernández cuando se echó a líderes sindicales a discreción y antojo de la Secretaría General. Esta desafortunada experiencia debería servirnos para buscar una salida a este problema; y una exigencia mínima... debería ser que esa sanción se aplicara por un periodo máximo de 90 días y no por un año o más, como en el pasado.

*D. Carballido:* La UTA está en contra de este artículo por una cuestión de principios y por las peligrosas repercusiones de su práctica. El artículo crea un instrumento peligroso que deja la puerta abierta para tomar posesión de un sindicato por una multitud de razones que tienen poco que ver con el espíritu del estatuto. Dado que el estatuto que gobierna las entidades es democrático y asegura que los funcionarios sindicales sean libremente elegidos, la voluntad soberana de la masa de afiliados debe determinar el camino a seguir por estos hombres. Cualquier sindicato que tenga dificultades internas debería permitirse que las resuelva consultando con sus propios miembros y sin interferencias externas.

*D. Diskin:* La Federación de Empleados de Comercio apoya la moción que solicita la anulación de esta cláusula. No creo que un sindicato responsable pueda tolerar sin protestar el hecho de que se erija un órgano superior a la voluntad soberana de sus afiliados. Las organizaciones que son miembros de la CGT son entidades autónomas y no ramas de la confederación. Esta existe sólo para coordinar, informar y dirigir al movimiento sindical en un sentido general. Respaldo, en consecuencia, la posición adoptada por la UTA que fue expresada con un solo objetivo en mente: garantizar la seguridad, tranquilidad y autonomía de todos los miembros que forman el movimiento sindical.

*V. Rubio (UTA):* Esta cuestión es tan importante para el sindicalismo que debe ser profundamente debatida. Nosotros, los peronistas, no debemos olvidar que uno de nuestros principios es la libertad sindical, una libertad que no pudimos ejercer sino ahora. No debemos olvidar que lo que hoy decidamos puede tener consecuencias fatales para el movimiento obrero organizado y para el movimiento político surgido de la Revolución de Junio. No olvidemos que algún día podemos ser tan desafortunados como para tener al frente de la confederación personas dispuestas a llevarnos por el mal camino. No debemos incluir una cláusula que cree una espada de Damocles para el movimiento sindical. Un

hombre irresponsable y con intenciones miserables que tome el control de la CGT bien puede conducir a nuestro movimiento a la destrucción<sup>18</sup>.

La discusión en torno de este artículo es la más larga y acalorada que se registra en las actas de la CGT durante este período. El hecho de que se llevara a cabo en momentos en que el régimen ejercía una fuerte influencia sobre el movimiento sindical pone en evidencia la importancia que los líderes sindicales otorgaron al tema. Las actas de esa asamblea son un valioso documento histórico porque proporcionan una rara oportunidad para aproximarse a la percepción que los líderes sindicales tenían de la naturaleza contradictoria de la relación entre el movimiento sindical y el régimen peronista. Los dirigentes continuaban convencidos de que su colaboración con la élite política peronista en 1945 había sido una oportunidad única para que el movimiento sindical se convirtiera en un poderoso grupo de presión en condiciones de influir sobre la elaboración de las políticas gubernamentales. A pesar de su creciente subordinación a las necesidades políticas inmediatas del régimen, continuaron creyendo que su alianza con el peronismo era la única alternativa realista abierta al movimiento sindical. Sin embargo, las extensas y apasionadas declaraciones relativas a la necesidad de abolir el poder de intervención revelan que un buen número de líderes lamentaban las limitaciones impuestas por la alianza con el gobierno y el alto costo que importaba en términos de la integridad y seguridad de sus organizaciones. Pero lo que no podían hacer —y no hicieron— era admitirlo en forma explícita. Esto hubiera significado admitir a la vez la necesidad de tomar medidas para disminuir el peso del régimen sobre el movimiento sindical, lo que hubiera iniciado un proceso que pondría en peligro la supervivencia del régimen y la de su propia participación en el poder. De allí que, no obstante que el poder de intervención era una creación del régimen para mantener las políticas de los sindicatos en concordancia con las suyas propias, la discusión más intensa terminó girando en torno de temas o cuestiones totalmente secundarias como, por ejemplo, que los líderes de la CGT abusaran en el futuro de dicho poder para proteger sus intereses privados. En ningún momento de esta discusión el tema central —la autonomía frente al Estado— fue mencionado.

### III. La burocratización de las organizaciones sindicales

Los estudios existentes acerca del movimiento obrero peronista coinciden unánimemente en subrayar el proceso de burocratización que afectó a los sindicatos después de 1946.<sup>19</sup> Atribuyen esta creciente rigidez a la subordinación de los sindicatos a las necesidades políticas del régimen y señalan que su pasividad se debió a la cada vez mayor penetración del Estado en su vida política interna. Sin embargo, estos trabajos se han limitado a vagas generalizaciones sin proveer un análisis más a fondo del proceso político de los

sindicatos peronistas. De este modo, el verdadero alcance de la burocratización operada en los sindicatos, las formas específicas en las que se expresó y los factores que, además de la interferencia política del Estado, fueron responsables de dicha transformación, continúan sin ser debidamente explorados.

Es indudable que después de 1949 los sindicatos peronistas perdieron gran parte de la vitalidad que los caracterizó en los tres años previos, para sustraerse en forma creciente al control de sus afiliados. Sin embargo, antes de analizar la forma que tomó esta creciente dependencia y la influencia del Estado en este proceso de cambio, es necesario examinar los factores relativos a la dinámica interna de las organizaciones que contribuyeron a la burocratización del sindicalismo peronista.

Bajo el régimen peronista, el movimiento obrero argentino se transformó rápidamente en un movimiento de masas. Esta afiliación masiva, iniciada en 1946, modificó notablemente el tamaño de los sindicatos que antes de 1943 constituían generalmente pequeñas organizaciones de menos de 15.000 miembros.

Cuadro 4: Sindicatos con más de 2.000 afiliados en 1941

Unión Ferroviaria	90.000	ATE	8.000	S.O. Metalúrgico	4.000
FONC	40.000	F.O. Marítima	7.420	F.A.O. Madera	3.655
Conf. Empl. de Comercio	35.000	Asociación Bancaria	6.994	F.O. Vestido	3.000
La Fraternidad	15.000	F.O. Alimentación	6.000	U.G.O. Tabaco	2.700
U. Tranviarios	15.000	F.O. Cerveceros	6.000	A. Hospitales	2.000
U.O. Municipales	10.000	F. Gráfica Bonaer.	5.000	S.O.I. Calzado	2.000
U.O. Textil	10.000	FOET	4.650		

FUENTE: Departamento Nacional del Trabajo: *Organización sindical, Asociación obrera y patronales*, 1941.

El cuadro presentado arriba contrasta notablemente con la situación existente seis años después, cuando el movimiento obrero podía ufanarse de contar con ocho sindicatos que superaban los 50.000 afiliados y con un tamaño promedio, en los grandes sindicatos, de 89.000 afiliados. Después de 1950, cuando el proceso de sindicalización llega a su máximo, el movimiento obrero se encuentra ya dominado por organizaciones masivas que representaban a más de la mitad de los obreros organizados.

Cuadro 5: Distribución de los sindicatos de acuerdo a su tamaño en 1954

Nivel de afiliación	Número de sindicatos	Cantidad de afiliados	Tamaño promedio del sindicato	Porcentaje sobre el total de los sindicatos	Porcentaje sobre total de afiliados
0-10.000	57	178.050	3.124	50	7
10.001-50.000	45	949.000	21.089	38	39
Más de 50.000	12	1.299.031	108.252	10	53

La creación de un gran número de sindicatos de masa, después de 1945, provocó una importante expansión de la burocratización sindical, que comenzó a consolidar sus posiciones en los pocos grandes sindicatos creados antes de 1943. El tamaño de los nuevos sindicatos hizo más difícil la participación de un modo directo y continuo de sus miembros —como había sido la práctica en los pequeños sindicatos de oficio hasta la década del veinte y en los sindicatos pequeños que continuaron existiendo hasta 1943— en la elaboración de los objetivos y en la administración de las funciones de las organizaciones sindicales. En los tempranos comienzos del sindicalismo, cuando la organización en el nivel local era la norma, el pequeño cuerpo de afiliados estaba en condiciones de asistir a las reuniones para fijar las políticas del sindicato y, en el caso de los problemas inesperados, podían ser fácilmente convocados para determinar los cambios a adoptar. El tamaño reducido de estos sindicatos demandaba sólo un pequeño número de cargos oficiales, ocupados en su totalidad por los obreros militantes, sin remuneración y cuya experiencia administrativa en poco superaba a la del miembro ordinario.

El abultado número de afiliados sindicales en el período de la posguerra hizo imposible la continuación de esa forma de "democracia primitiva" para requerir, en cambio, la creación de una compleja división de tareas dentro del sindicato. Esto dio lugar al desarrollo de una clase profesional de líderes sindicales, dedicados exclusivamente a la implementación de metas fijadas y a la creación de cargos administrativos no electivos de dedicación completa para ocuparse de las funciones administrativas de la organización.

Además de delegar la administración diaria de la organización a un grupo de líderes elegidos por el término de dos años, los afiliados estaban hechos obligados a delegar en este cuerpo la autoridad para determinar la política general del sindicato. Dada la rápida centralización de estas organizaciones, los miembros se vieron forzados a transferir la responsabilidad de determinar la política general del sindicato en una conferencia nacional de delegados que sesionaba sólo unos pocos días al año. El tamaño de estas asambleas y su corta duración no eran propicios para la discusión a fondo de los problemas enfrentados por el sindicato y el movimiento obrero en general. Además, los largos intervalos entre conferencia y conferencia restringían la posibilidad de determinar una política efectiva, más allá de los lineamientos generales que debía seguir el cuerpo ejecutivo. Como lo señalara Victor Allen en su análisis de los sindicatos británicos, el cuerpo ejecutivo se transformó en un cuerpo que decidía las políticas a seguir, "cuyas decisiones no están sujetas a control de una asamblea representativa antes de ser aplicadas sino que son juzgadas casi totalmente a partir de los resultados alcanzados" 20

La rápida institucionalización de las relaciones entre la patronal y los obreros durante este período también estimuló fuertemente la creación de una burocracia considerable. Los sindicatos peronistas no eran ya sólo orga-

nizaciones defensivas, limitadas, por la hostilidad del ambiente político, a proteger tan solo el salario de sus miembros a través de formas directas de acción, como había sido la práctica en la mayoría de los sindicatos antes de la llegada de Perón. Por el contrario, después de 1945 los sindicatos se transformaron en organizaciones multifuncionales que se ocupaban de una amplia gama de actividades vinculadas a la vida de los obreros. Las nuevas funciones requerían, en consecuencia, el desarrollo de una gran variedad de habilidades por parte de estos líderes obreros y la formación de un cuerpo subordinado de expertos técnicos y legales.

Hacia 1948 los sindicatos más importantes participaban en la negociación de acuerdos colectivos muy detallados y de alcance nacional y en la elaboración de minuciosos códigos destinados a regular las condiciones de trabajo en la fábrica. Además de estas funciones, eran parte activa en la implementación de las leyes laborales sancionadas durante los gobiernos preperonistas y peronista. La concreción de estos objetivos obligó a los sindicatos a participar en los complejos mecanismos creados después de 1945 para mediar en los conflictos entre capital y trabajo. Los más importantes eran las comisiones paritarias y los tribunales laborales. Asimismo, la activa intervención del Estado en el campo laboral confrontó tempranamente a los sindicatos con una poderosa burocracia oficial a cuyos favores debían aproximarse para poder negociar exitosamente con las autoridades públicas. Por otra parte, el desarrollo, en especial después de 1948, de importantes funciones en el campo de la seguridad social, como por ejemplo la provisión de alimentos baratos y la prestación de servicios turísticos, alentó también la expansión del aparato burocrático sindical.

La creciente complejidad de los sindicatos peronistas estaba destinada inevitablemente a introducir ciertas rigideces en la vida política de las organizaciones. Hemos visto cómo el tamaño y la centralización de los sindicatos creaban importantes obstáculos para la efectiva participación de los afiliados en la determinación de las políticas. Además, como Michels ya lo señalara en su análisis del movimiento obrero alemán, el desarrollo de una poderosa burocracia sindical contribuye aún más a incrementar la autonomía de la organización.<sup>21</sup> Michels subraya aquellos factores que permiten que los líderes sindicales desarrollen una identidad de grupo y tengan un conjunto de intereses distintos y en ocasiones en conflicto con los de la masa de afiliados. Señala el nuevo estatus social y los importantes beneficios políticos y económicos de los que generalmente gozan los ocupantes de cargos sindicales y su alejamiento de las experiencias frustrantes de la vida en la fábrica, factores que contribuyen a disminuir su sentimiento de antagonismo de clase. Su participación en detalladas negociaciones que los confrontan a los problemas y limitaciones técnicas de la industria modifica sus perspectivas respecto de las demandas obreras, que antes eran vistas exclusivamente en términos políticos y que ahora se ubican en el marco de las necesidades funcionales de la in-

dustria. Esta actitud más "responsable" responde también al hecho de que los líderes saben que su influencia personal es resultante directa de la solidez de la organización, que no debe exponerse a frecuentes confrontaciones con el empresariado o con el Estado, puesto que ello podría tener como resultado el debilitamiento de sus bases de poder.

La consolidación de las organizaciones laborales trae consigo una diversificación de los objetivos que pueden perseguir; éstos deben contemplar no sólo los intereses de los afiliados sino también los de la nueva elite sindical y los de la organización en sí misma que garantizará su permanencia y expansión. La transformación de la organización en un fin en sí mismo y las aspiraciones del nuevo liderazgo son cambios significativos que afectan la vida interna de los sindicatos y que no deben olvidarse cuando se considera el proceso de burocratización del sindicalismo peronista después de 1948.

Michels señaló que las dos principales características de una organización voluntaria altamente burocratizada eran la baja participación de sus miembros en las decisiones acerca de políticas y la formación de una elite sólidamente atrincherada que puede perpetuar su control sobre las posiciones claves de la organización. Para tener una idea del grado de "oligarquización" del sindicalismo peronista se necesitaría un conjunto de datos sobre la participación de los afiliados en las elecciones y reuniones sindicales y sobre el grado de competencia en los comicios, así como sobre la rotación de los líderes. Desgraciadamente, no es posible un análisis detallado de la vida política interna de los sindicatos peronistas pues el material no está disponible. De todos modos, existe cierta información que puede proveer nuevas perspectivas referidas a la autonomía alcanzada por las organizaciones sindicales respecto del control de sus afiliados.

No puede negarse el hecho de que luego del periodo inicial de la movilización obrera que se produjo durante los primeros años del régimen peronista, el alto nivel de participación de las bases en el proceso de decisión en los sindicatos disminuyó drásticamente. Las estadísticas del Ministerio de Trabajo referidas a la asistencia de los afiliados en las reuniones sindicales en la Capital Federal proporcionan un índice del brusco descenso que se operó.

Los sociólogos interesados en el movimiento sindical han señalado que, en momentos de crisis, cuando están en juego intereses vitales, es dable esperar un alto grado de participación de las bases en las actividades sindicales. Una vez superada la crisis y cuando las relaciones sociales vuelven a rutinizarse, la tendencia normal en las organizaciones de masa es una gradual disminución de la participación.<sup>22</sup>

En las estadísticas compiladas por el Ministerio de Trabajo se observa que el mayor nivel de asistencia se produce durante los dos primeros años del régimen peronista. La movilización de amplios segmentos de la clase obrera como resultado de los eventos del 17 de octubre de 1945 y las elecciones presidenciales que la siguieron, habían creado una situación política muy fluida.

LOUISE M. DOYON

Cuadro 6: Reuniones sindicales en Buenos Aires, 1946-1954

Año	Número de reuniones	Número de asistentes	Año	Número de reuniones	Número de asistentes
1946	(a)	759.497	1950	914	257.306
1947	2.969	680.098	1951	698	167.676
1948	1.530	505.467	1952	740	226.204
1949	1.182	338.415	1953	1.009	316.873
			1954	1.019	321.703

(a) Datos extraviados.

FUENTE: Ministerio de Hacienda: *Síntesis mensual de la República Argentina*, 1948, 1952, 1955.

La repentina apertura del sistema político creó la posibilidad de cambiar la distribución del poder entre los grupos sociales, tanto en la sociedad como en el sistema de producción y dar satisfacción a las demandas obreras largo tiempo postergadas. Este clima político había estimulado la incorporación masiva de los obreros en los sindicatos. Sin embargo, la rápida satisfacción de un buen número de demandas obreras tanto en el nivel político como en el económico hizo previsible una caída en la movilización. El reconocimiento de los sindicatos por parte del Estado y de la patronal y las sustanciales concesiones económicas alcanzadas en estos dos primeros años desplazaron del campo de lucha, en el cual la implicación directa de los obreros era esencial, aquellas cuestiones con los que éstos estaban más identificados. Además, la gradual institucionalización de las relaciones laborales y la integración de los sindicatos al partido político dominante ofrecían un canal alternativo y realista para consolidar y quizás ampliar las conquistas ya logradas.

A poco de asumir, el régimen peronista inició una estrategia que apuntaba a la desmovilización de los obreros, acentuando la tendencia señalada. Se negó a apoyar y sancionar demandas que no fueran las de derecho de sindicalización y la implementación de ciertas reformas socioeconómicas. Mientras tanto, los sindicatos recientemente creados, absorbidos en organizar a los trabajadores y en obtener, tras ingentes esfuerzos, el reconocimiento de aquellas reivindicaciones, simplemente no disponían de la necesaria fuerza organizativa para desafiar las limitaciones impuestas. Como consecuencia de ello, la mayoría de los obreros careció de un liderazgo capaz de proporcionarles un nuevo conjunto de reivindicaciones que reemplazara las demandas ya satisfechas y mantuviera el alto nivel de movilización.

El concepto de acción colectiva difundido por el régimen e incorporado en la ideología del movimiento era en sí mismo desmovilizador. El énfasis puesto en la necesidad de centralizar las organizaciones sindicales en manos de sus líderes nacionales y el de concertar la formulación de políticas del movimiento alrededor de Perón, elevó el concepto de verticalidad a la categoría

de principio político general, tan importante para la ideología del movimiento como el de justicia social, pero en una relación de subordinación con este último.

Al cerrar repentinamente la posibilidad de nuevos cambios estructurales, pero manteniendo no obstante el apoyo de amplios sectores del trabajo, el régimen suprimió uno de los principales incentivos para la movilización obrera. El respaldo recibido por aquellos líderes que aceptaron la restringida definición del papel político del movimiento laboral formulada desde el Estado, les permitió obtener el control de las posiciones claves en los principales sindicatos; el tamaño de estas organizaciones impidió luego el desarrollo de una discusión crítica autónoma entre las bases y facilitó su manipulación por los partidarios del régimen.

La recesión de 1952, que amenazó las conquistas económicas de los trabajadores, contribuyó a neutralizar los factores de desmovilización y estimuló el retorno de un mayor grado de implicación en las actividades del sindicato. El cuadro 6 ofrece pruebas estadísticas de este hecho, poniendo en evidencia que el nivel de asistencia a las asambleas sindicales en la Capital Federal entre 1953 y 1954 duplicó al de 1951. Sin embargo, la rigidez de los sindicatos, a esa altura ya largamente centralizados, desalentó el regreso a los altos niveles de participación de 1946 y 1947.

La baja participación de los afiliados en la vida interna de un sindicato suele asegurar a los líderes libertad de maniobra para determinar las políticas de la organización. Sin embargo, la falta de intervención de las bases obreras en el proceso decisorio no es necesariamente equivalente al surgimiento de un grupo cohesivo de líderes en condiciones de retener de modo ininterrumpido el control de los cargos claves. Esto lo demostraremos en el caso del sindicalismo peronista.

A fin de obtener un indicador del cambio de liderazgo en los sindicatos peronistas, centramos el análisis en el grado de rotación operado en el nivel de secretariados. Este organismo, de carácter nacional, integrado por funcionarios electos a tiempo completo, es el principal cuerpo responsable de la administración de cada sindicato. Está presidido por un *secretario general* que, en la mayoría de los casos, se encuentra asistido por los secretarios de administración y de organización, el tesorero y el secretario de prensa. Es responsable ante la Comisión Directiva, de la cual forma parte junto con otros diez o veinte miembros, que se reúnen mensualmente para determinar las políticas que debe seguir la organización. El secretariado responde también ante la Conferencia Nacional de Delegados, que se reúne una vez al año para determinar las líneas políticas generales y revisa lo actuado por el Comité Ejecutivo. Dada la escasez de fuentes disponibles, sólo ha sido posible reunir los datos completos relativos a la rotación en la secretaría general para 28 sindicatos, en tanto que para los comités ejecutivos sólo fue posible compilar los de 20 de ellos. Sin embargo, dado que esta muestra incluye a los sindica-

los más importantes del período, pensamos que provee un indicador válido para analizar la estabilidad del liderazgo en la década de la posguerra.<sup>23</sup>

Cuadro 7: Cambios de liderazgo en los sindicatos peronistas, 1946-1954

	1946-48		1949-50		1951-54		Total	
	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)
Cambios en la secretaría general	25	(41)	9	(15)	26	(43)	60	(100)
Cambios en los comités ejecutivos								
— De todos los miembros	8		1		9		18	
— De la mitad o más de los miembros	12	(36)	7	(21)	14	(42)	33	(100)

Este proceso de renovación del liderazgo puede dividirse en dos períodos principales. El primer período, que va de 1946 a 1950, tuvo un significado fundamental porque fue durante esos cuatro años que los sindicatos experimentaron la remoción de sus líderes más militantes y su reemplazo por hombres más predispuestos al compromiso.

En las interpretaciones acerca de los orígenes del movimiento obrero peronista, el énfasis está sobre todo puesto en el desplazamiento de gran parte de la dirigencia sindical tradicional que había alcanzado posiciones prominentes antes de la llegada de Perón al poder. Sin embargo, poca atención se ha prestado al hecho de que durante este período un número importante de nuevos líderes fue expulsado de los recientemente creados sindicatos industriales, siendo además un grupo numéricamente más importante que el anterior y ubicado en el sector más dinámico de la clase obrera. Se ha señalado que el alejamiento de un sector de la elite tradicional privó al movimiento sindical de un grupo de líderes experimentados y que esto tuvo sin duda serias consecuencias respecto de la orientación ideológica del movimiento obrero argentino. Sin embargo, igualmente importante fue la expulsión de un sector de líderes nuevos que restó al movimiento de un grupo de activistas que pudo haber dotado de un contenido reformista militante a la ideología sindical.

Lipset se ha referido a los líderes que emergen al frente de nuevos sindicatos como líderes "vocacionales", esto es, hombres que buscan el liderazgo preocupados por el bienestar de sus camaradas trabajadores y por la expansión de la organización como un medio para alcanzar ese fin más que para su beneficio personal.<sup>24</sup> Es en las etapas iniciales de la vida de la organización que es más probable encontrar ese tipo de líderes debido a las enormes dificultades que debe enfrentar el sindicato y a los pocos beneficios inmediatos que proporcionan los cargos directivos. Si bien es cierto que los nuevos líderes sindicales llegados al poder entre 1943 y 1946 no tuvieron que enfrentar los peligros personales asociados a la militancia obrera en los primeros tiempos, no puede negarse que tuvieron que hacer frente a deberes y obligaciones

mucho más exigentes, escasamente recompensados. El nivel de dedicación de gran número de estos líderes quedó demostrado en su disposición a dirigir huelgas que no contaban con el apoyo del régimen, conscientes de que una actitud semejante podría tener como consecuencia su eliminación del cargo por una intervención al sindicato por la CGT.<sup>25</sup>

En su estudio sobre el movimiento obrero norteamericano, Lipset señala que la gradual institucionalización de las relaciones laborales reemplaza una situación de conflicto abierto entre capital y trabajo por una caracterizada por la negociación y el compromiso mutuo. El establecimiento de esta nueva relación requiere un nuevo tipo de líder sindical, más inclinado a funciones administrativas y diplomáticas. Aquellos sectores de líderes originales que no pueden ajustarse a las nuevas condiciones son gradualmente desplazados por un proceso de eliminación interna. A pesar de que durante el régimen peronista se produjo una rápida institucionalización de las relaciones laborales, la masiva eliminación de los líderes militantes entre 1947 y 1950 no respondió tanto a las necesidades y luchas internas señaladas por Lipset como a la directa intervención del Estado.

Si bien después de 1950 el nivel de confrontación directa entre sindicatos y Estado cayó notablemente, el alto nivel de rotación del liderazgo se mantuvo hasta la caída del régimen.

El brusco desplazamiento de un amplio segmento de líderes combativos creó una seria situación de vacío de poder en la cúpula de las organizaciones. Esto ocurrió especialmente en los sindicatos recientemente creados, que aún no habían logrado consolidar un sistema de selección de líderes. Aquellos que ocuparon las posiciones principales fueron más bien figuras secundarias, cuya predisposición a adaptarse a las limitaciones impuestas al movimiento laboral los hacían aceptables para el régimen. Debido a las bases precarias de su legitimidad interna, estos hombres no estaban en condiciones de confrontar con grupos rivales que aspiraban a disputar el control del aparato sindical. Sus dificultades se agravaron además porque su llegada al poder coincidió con los comienzos de la crisis económica. Esto significó, primero, que los nuevos dirigentes se vieron obligados a abandonar la lucha por la obtención de reformas socioeconómicas en beneficio de los trabajadores, un proceso con el cual los líderes anteriores estaban estrechamente identificados. La gravedad de la crisis significó también que los obreros fueron forzados a absorber una sustancial disminución de sus salarios mientras que los dirigentes sindicales carecían de la autonomía necesaria para lanzar una agresiva campaña destinada a recuperar las pérdidas. En lugar de ello, se vieron obligados a delegar este papel, entre 1951 y 1953, al Estado que trataba de equilibrar las pérdidas sufridas por los principales grupos sociales.

Fue tan sólo hacia 1954 que los dirigentes sindicales estuvieron momentáneamente en condiciones de reasumir en cierta medida su liderazgo. Esto fue resultado de una mejora en la situación económica, que creó una fuerte

presión de las bases para recuperar las conquistas logradas en los primeros años del régimen. Los niveles de descontento llegaron a tal punto que amenazaron con desencadenar una serie de huelgas salvajes que podían dañar seriamente la posición política del régimen. Perón, dándose cuenta de dicho peligro, consintió a las demandas de los líderes sindicales que pedían se permitiera a los obreros formular las protestas que los sindicatos pudieran canalizar.

Dado el grado de centralización sindical durante este período y la constante rotación de líderes que hace pensar en una completa autonomía de la organización respecto de las bases, puede sorprender su sensibilidad al descontento existente y la capacidad de tomar la iniciativa en ese momento crucial. Esta flexibilidad, a pesar de la rigidez de las estructuras sindicales intermedias y nacionales, se debió en gran parte a la existencia de las comisiones internas. Fue sumamente difícil centralizar el control de los delegados de fábrica que estaban diariamente expuestos a las presiones de sus pares y, en consecuencia, más atentos a sus demandas. Los dirigentes de base proveyeron a los líderes nacionales un barómetro exacto del grado de descontento existente en las bases y constituyeron una fuente alternativa de liderazgo cuando sus demandas no eran reconocidas. La renovada movilización de los obreros y la existencia de un grupo alternativo de líderes creaban potencialmente una situación explosiva que los dirigentes sindicales no podían ignorar. El régimen, por su parte, era igualmente consciente de que no estaba en peligro solamente la confianza de su principal base política de apoyo; también los sindicatos estaban en peligro de desacreditarse a los ojos de sus miembros, disminuyendo así su eficacia en controlar sus demandas.

Después de 1949, la falta de apoyo de las bases a los líderes nacionales, sumado al hecho de que la principal fuente de su legitimidad estaba fuera de la organización, hizo posible que cualquier grupo de líderes rivales, decidido a lograr el control del sindicato, apelara a esa fuente de autoridad "mayor" para desplazarlos. Dado que el respaldo dado por el régimen a determinados líderes se basaba en su eficacia para mantener el apoyo de la organización a las políticas del régimen, la imposibilidad de satisfacer dicha función destruía su utilidad para el régimen. En consecuencia, ya sea por la creación de un conflicto artificial o a través de la movilización pacífica de un sector de los afiliados para demostrar la posibilidad de una situación explosiva, los grupos rivales podían desacreditar a los ocupantes de los cargos ante el Ministerio de Trabajo y la CGT y obtener así su apoyo para removerlos del cargo.

La oportunidad para desplazar a los líderes oficiales estuvo facilitada además por la práctica de llamar a elecciones sindicales, ya sea parcialmente cada año o cada dos para renovar en su totalidad al Comité Ejecutivo. La reciente creación de estas organizaciones "como expresión de oposición a las prácticas autoritarias de la patronal y como instrumento para el mejoramiento y la protección de la dignidad obrera", convirtió en necesidad política

mantener, en alguna medida, la forma, si no la sustancia, de una gestión democrática. Estas necesarias concesiones a la forma y el hecho de que los ocupantes de los cargos carecieran, por su reciente asunción, de una máquina política monolítica, aseguraba la presencia de listas rivales en las elecciones. Esta práctica continuó hasta la caída del régimen.

En estas elecciones, si un grupo rival obtenía el respaldo del Ministerio de Trabajo, el apoyo político y financiero que le podía proveer generalmente aseguraba su victoria. El ejemplo más importante de este tipo de desplazamiento a través de las elecciones se dio en la Asociación Obrera Textil. La industria textil había sido una de las más afectadas por la recesión de 1952 y numerosas firmas debieron cerrar por quiebra. Los dirigentes sindicales que en esos momentos ocupaban los cargos habían aceptado el pedido de la patronal de reducir las horas de trabajo. En consecuencia, los obreros de este sector vieron seriamente dañada su posición económica en momentos en que la reducción de horas de trabajo coincidió con un alto nivel de inflación. Como resultado de este acuerdo, los dirigentes de la AOT quedaron desacreditados y el grupo rival liderado por Andrés Framini fue capaz de canalizar este descontento y de convencer al Ministerio de Trabajo acerca de los peligros de huelgas salvajes. De este modo, consiguió su respaldo para las elecciones de 1953. A través de estos medios, el grupo de Framini, que infructuosamente había intentado alcanzar el poder desde 1948, ganó el control de la organización.

Es significativo que en los pocos casos en que el grupo original de líderes consiguió mantenerse en el cargo a pesar de su actividad huelguística, este grupo también fue capaz de sobrevivir al subsiguiente período de inestabilidad interna que afectó a un cierto número de sindicatos después de 1950. Este fue el caso, por ejemplo, de los líderes metalúrgicos, del vestido y petroleros.<sup>26</sup> Este grupo de dirigentes no se vieron enfrentados a confrontaciones con el Estado porque las favorables condiciones económicas experimentadas por estas industrias permitió una satisfacción relativamente rápida de un gran número de demandas económicas y sociales. Al margen de que estos líderes demostraron capacidad para adaptarse a la cambiante situación política, está también el hecho de que fueron capaces de hacer frente a los desafíos de grupos rivales porque su legitimidad no dependía exclusivamente del Estado y porque ganaron el respeto y la confianza de un amplio sector del cuerpo de afiliados por su activa defensa de los intereses de las bases antes de 1950.

Por el contrario, en aquellos sindicatos que sufrieron la decapitación de su liderazgo en los comienzos de su vida institucional, sus sucesores no tuvieron el suficiente prestigio en la organización como para sobrevivir a un período en que su capacidad de maniobra estaba fuertemente restringida por el Estado. Los casos más extremos de inestabilidad se encuentran en los sindicatos de panaderos y en el de portuarios. En el caso del primero, la UPPA, el grupo militante original fue removido del cargo por intervención de la CGT,

luego de una larga huelga llevada a cabo en el Gran Buenos Aires. En los cinco años siguientes, este sindicato soportó un cambio completo de su liderazgo en tres ocasiones diferentes. Finalmente, a comienzos de 1954, en un esfuerzo por reconstruir una institución fuertemente afectada, los hombres del secretariado que habían sido expulsados en 1948 fueron repuestos en sus cargos. En el caso del SUPA, donde los líderes más militantes habían sido removidos en 1948 bajo similares circunstancias, el nivel de descontento de las bases con los líderes nuevos tomó tales proporciones que la afiliación en los dos años siguientes disminuyó a la mitad. En respuesta a esta situación, de visible decadencia, un grupo rival formó un sindicato paralelo que, en 1953, inició una serie intermitente de huelgas para forzar la intervención de la CGT en el SUPA. Luego del desplazamiento de los líderes oficiales, se llamó a nuevas elecciones que fueron ganadas por la oposición.

El alto nivel de rotación bajo el régimen peronista fue en perjuicio de una administración eficiente de las organizaciones laborales, lo que contribuye a explicar la tan comentada corrupción que se instaló en varios sindicatos, en especial después de 1950. Sin embargo, tiene una importancia política fundamental el hecho de que un continuo reemplazo de líderes sindicales contribuyó también a debilitar el poder de estas organizaciones. La falta de estabilidad en el liderazgo sindical fue en gran parte el resultado del fracaso del movimiento obrero en mantener su autonomía respecto del régimen, lo que se tradujo en un fortalecimiento de la influencia del Estado sobre las organizaciones gremiales.

La remoción del grupo fundador original afectó muy especialmente la estabilidad interna de las organizaciones sindicales. En toda organización que se inicia, la falta de normas institucionalizadas de autoridad y de selección del liderazgo facilita el permanente desafío de las facciones internas, lo que lleva a malgastar sus escasos recursos en enfrentamientos intestinos y limita de hecho su capacidad para responder adecuadamente a los desafíos externos que debe confrontar. Habiendo pasado su bautismo de fuego, el grupo original de líderes es el único que en la vida del sindicato tiene suficiente prestigio para sobrevivir a las amenazas internas y para destruir o absorber a sus opositores. Si bien es cierto que la evolución de un grupo carismático semejante puede ser un factor desestabilizador en el largo plazo, desempeña un papel crítico durante el periodo de consolidación de la organización.

La presencia de estos líderes durante un tiempo considerable al frente de los sindicatos ayuda también a crear un mito alrededor de los orígenes de la organización, en el que se subrayan las luchas que acompañaron su consolidación y se mantiene viva la conciencia de la necesidad del conflicto una vez institucionalizadas las relaciones laborales. Dado que la base de su legitimidad descansa precisamente en el papel desempeñado durante las primeras luchas, estos líderes están obligados a recordarles continuamente a sus seguidores ese duro periodo de lucha, personalizando esa experiencia a los ojos

de los afiliados. Sin embargo, en el caso del sindicalismo peronista, los primeros dirigentes fueron inmediatamente desplazados, de modo tal de dejar en libertad al régimen para construir su propio mito dirigido a subrayar el papel predominante de Perón. Lo hizo a tal punto que fue capaz de arrasar casi completamente la conciencia del papel jugado por los trabajadores y sus dirigentes en la conquista de los beneficios con los que el régimen peronista terminó siendo identificado. A diferencia de la mayoría de los movimientos laborales, en la historia del movimiento obrero peronista no hay gigantes del sindicalismo. Sólo está Perón.

### Conclusiones

El examen del tipo de estructura organizativa adoptado por el sindicalismo peronista permite sostener que sus principales inspiradores fueron los viejos dirigentes gremiales preperonistas. El modelo de sindicato industrial que se difunde a partir de 1946 ya se había introducido en los años previos. El papel del Estado durante el periodo se limitó a proveer un apoyo político y legal a la aplicación de dicho modelo en nuevos sectores del mercado de trabajo. La intervención del Estado fue, en cambio, más decisiva en lo referente a la implantación del sindicato único por actividad, ya sea que abarcara toda una industria o se circunscribiera a una rama de ésta. A ese fin, garantizó el monopolio de la representación a un solo sindicato por sector, bloqueando la formación de sindicatos rivales.

El desarrollo de las comisiones internas fue, por su parte, una innovación institucional que complejizó el modelo organizativo preexistente. Aunque no llegaron a estar plenamente incorporadas en el nuevo sistema de relaciones laborales, las comisiones internas se multiplicaron, impulsadas por el alto grado de movilización de los trabajadores después de 1945. Si bien carecemos de estudios sobre su funcionamiento, parecería que estos órganos sindicales a nivel de la empresa constituyeron un elemento de renovación dentro de una estructura sindical que, durante el peronismo, se transformó en una estructura altamente centralizada.

En efecto, la autonomía que tenían en el pasado las seccionales locales fue progresivamente anulada por los sindicatos nacionales y éstos, a su vez, actuaron dentro de la órbita de la CGT. El recurso a la intervención de las organizaciones obreras fue una práctica corriente, destinada a colocarlas en el marco de las políticas del régimen peronista. Las funciones de control no fueron directamente ejercidas por el Estado: éste las transfirió a la central obrera y a los niveles intermedios, que actuaron como agentes de un sindicalismo de Estado.

A pesar de que la creciente subordinación a las exigencias del régimen aceleró la burocratización de los sindicatos, su importancia política para el

orden peronista proveyó, paradójicamente, un mecanismo de corrección a sus limitaciones. Después de la remoción indiscriminada de militantes obreros entre 1948 y 1950, el régimen dio signos de preocupación en cuanto al mantenimiento de un mínimo de legitimidad en el funcionamiento de organizaciones que canalizaban su principal apoyo político. El Ministerio de Trabajo comenzó, así, a ofrecer respaldo a dirigentes capaces de demostrar que contaban con un cierto grado de control sobre las bases, fueran éstos dirigentes oficiales o líderes opositores peronistas apoyados en las comisiones internas. Esto se tradujo en el desplazamiento de un cierto número de dirigentes oportunistas, que devolvió al movimiento sindical una mayor flexibilidad y legitimidad. En estas condiciones, el movimiento sindical pudo afrontar la movilización obrera de 1954 y sobrevivir incluso al derrocamiento del régimen.

## NOTAS

<sup>1</sup> Aunque puede parecer arbitrario establecer el año 1920 como punto de ruptura, dado que varias de estas organizaciones fueron fundadas en la década precedente, creemos que es un criterio válido puesto que sólo se consolidaron después de la Primera Guerra Mundial. Además, la Unión Ferroviaria era la más poderosa e influyente organización dentro de ellas y su fundación data de 1922: desde entonces, el sindicato ferroviario simbolizó el nacimiento de una nueva tradición organizativa en el sindicalismo argentino.

<sup>2</sup> Existe cierta información sobre el contenido de las negociaciones que tuvieron lugar entre los sindicatos y el gobierno con relación a la promulgación del decreto 23.852/45. La fuente que hemos consultado fueron las actas del Comité Ejecutivo de la Unión Ferroviaria. Allí se puede leer que "En el mes de enero (1945) la Secretaría de Trabajo convocó a una reunión para considerar un proyecto para regular las asociaciones profesionales de trabajadores. Nosotros sugerimos, en la CGT, que era necesario introducir modificaciones, ya que el proyecto, excepto en un número limitado de cuestiones, no tomaba en cuenta nuestras aspiraciones. Varias reuniones tuvieron lugar en la CGT, con los dirigentes del sindicato del transporte, los telefónicos, los empleados de comercio: en una de ellas se resolvió rechazar el proyecto de legislación presentado por el gobierno. Al cabo de un mes el secretario de Trabajo volvió a tomar contacto con nosotros y acordamos redactar un contraproyecto: a partir de entonces las negociaciones hicieron progresos". (En *Libro de Actas de la Comisión Directiva, Unión Ferroviaria*, mayo de 1945).

<sup>3</sup> La capacidad de negociación que dispusieron los viejos dirigentes sindicales en la elaboración del régimen de asociaciones profesionales emerge con claridad cuando se lo compara con los regímenes establecidos en Chile y Brasil. El código laboral chileno fue sancionado en 1924 y estipuló que los obreros y los empleados debían organizarse en sindicatos diferentes. La unidad básica de organización la constituía la empresa, y en ese plano sólo podía existir un sindicato reconocido y con capacidad de negociación. El código establecía, además, que aun cuando los sindicatos de empresa podían integrarse a una federación sobre la base de actividades afines, dicha federación no podía desempeñar las funciones reservadas al sindicato de empresa, como la negociación colectiva. Se previó también la creación de confederaciones sindicales, cuyas funciones legalmente reconocidas eran similares a las de la federación; sin embargo, nunca lograron el reconocimiento por parte del Estado y sólo tuvieron existencia de facto. El código sindical de Brasil fue implantado durante la primera presidencia de Getulio Vargas, en 1939. En él la unidad básica de organización era el sindicato, que representaba a todos los trabajadores de una actividad dentro de una determinada jurisdicción municipal. En aquellas provincias o estados donde existían cinco o más sindicatos organizados sobre la base de una misma actividad, éstos podían nuclearse en una federación provincial. En aquellas ramas donde existían tres o más federaciones, éstas podían agruparse dentro de una de las tres grandes confederaciones, de la industria, del comercio y del transporte. El régimen no preveía la creación de una confederación sindical única y, al igual que el implantado en Chile, respondía a un modelo de organización que deliberadamente apuntaba a la fragmentación del movimiento obrero. Véase Robert Alexander: *Labor Relations in Argentina, Brazil and Chile*, Nueva York, 1962.

<sup>4</sup> En su excelente estudio sobre los sindicatos textiles en Gran Bretaña, H.A. Turner destaca que la temprana industrialización sobre bases artesanales o semiartesanales impulsó el desarrollo de un sindicalismo de oficio, que más tarde obstaculizó el arraigo de sindicatos de tipo industrial en el sector, a pesar de la introducción de técnicas de producción en masa. H.A. Turner: *Trade Union Growth, Structure and Policy*, London, 1968.

<sup>5</sup> Alexander, op. cit., pág. 196.

<sup>6</sup> Guillermo Cabanellas: "Régimen legal de los delegados obreros en la República

Argentina", *Gaceta del Trabajo*, enero-abril de 1955.

<sup>7</sup> Estatutos de la Unión Obrera Metalúrgica, 1949.

<sup>8</sup> El dicho "No gobiernan y no dejan gobernar" divulgado durante el periodo, condensa la frustración y la hostilidad de los medios empresarios con respecto al desarrollo de las comisiones internas.

<sup>9</sup> Los portuarios, que originalmente se habían organizado sobre bases federativas, adoptaron el modelo centralizado en 1949.

<sup>10</sup> Estatutos de la Asociación Obrera Textil, 1949.

<sup>11</sup> Entre 1943 y 1945 fueron intervenidas numerosas seccionales del viejo sindicalismo debido a que los dirigentes locales se resistían a aceptar la interferencia estatal en las organizaciones gremiales. La rebelión amenazó complicar a las direcciones nacionales en una seria confrontación con el régimen militar. En las actas de dichas organizaciones se registran largos y acalorados debates sobre la justicia o no de las medidas toda vez que fue necesario apelar a ellas. Después de 1946 estos debates desaparecieron y la intervención a las seccionales pasó a ser una práctica corriente tanto en los viejos como en los nuevos sindicatos.

<sup>12</sup> Otra importante organización que contaba con una estructura federativa previa a 1943 y que se mantuvo durante el régimen peronista fue la Confederación de Empleados de Comercio.

<sup>13</sup> En el caso de los trabajadores de Luz y Fuerza, antes de 1943 contaban con organizaciones bien establecidas en Tucumán, Bahía Blanca y Rosario. La excepción era Buenos Aires, donde se concentraba el grueso de los trabajadores: allí no existía un sindicato representativo. Recién después de la designación de Perón en la Secretaría de Trabajo ese vacío organizativo fue superado.

<sup>14</sup> Esta desafiliación estuvo motivada por la negativa de la FOTIA a adoptar una actitud más militante en respaldo de las demandas de los trabajadores del azúcar. Este fue el único ejemplo de desafiliación, además el caso del Sindicato de Luz y Fuerza de Buenos Aires, que se retiró de su federación hasta que esta última modificó su actitud antigubernamental.

<sup>15</sup> Una breve síntesis de este periodo inicial se encuentra en Rubén Rotondaro: *Realidad y cambio en el sindicalismo*, Buenos Aires, 1977.

<sup>16</sup> La forma más efectiva de presión oficial era la negativa del gobierno a reconocer al sindicato como legítimo representante en las negociaciones colectivas. Sin embargo, en el caso de los marítimos y los trabajadores de los frigoríficos, el ingreso a la CGT se produjo después de que éstos fueron intervenidos en 1960.

<sup>17</sup> Según consta en el *Libro de Actas de la Comisión Directiva de La Fraternidad* (1960, pág. 190): "Fueron numerosos los sindicatos que se sinceraron con la representación de La Fraternidad confirmando que estaban en contra de la facultad de intervención de la CGT: en algunos casos se nos dijo que estaban en contra del artículo intervencionista pero que debían votarlo debido a que sus sindicatos estaban intervenidos".

<sup>18</sup> *Actas del Comité Central Confederal, CGT, 1950.*

<sup>19</sup> Alexander, op. cit.

<sup>20</sup> V.L. Allen: *Power in Trade Unions*, Londres, 1954, pág. 158.

<sup>21</sup> Robert Michels: *Los partidos políticos*, tomo II, parte sexta, Buenos Aires, 1969.

<sup>22</sup> Seymour Lipset: "El proceso político de los sindicatos", en Walter Galenson y Seymour Lipset: *Teoría y estructura del sindicalismo*, Buenos Aires, 1969.

<sup>23</sup> Los sindicatos incluidos en el estudio de los cambios en el secretariado son: Asociación Bancaria, Unión Obrera Municipal, ATE, Sindicato Vitivinícola, SUPA, Madera, FONIVA; Calzado, Unión Ferroviaria, UPPA, Federación Gráfica Bonaerense, AOT, UOM, FOTIA, UOCRA, La Fraternidad, Caucho, Alimentación, Unión Obrera Molinera, UTA, Sindicato Luz y Fuerza Capital, Carne, UPCN, Unión Petrolera Argentina, Químicos, SUPE, FOETRA y Plásticos; los últimos ocho sindicatos fueron omitidos en el examen de los comités ejecutivos.

<sup>24</sup> Lipset, op. cit.

<sup>25</sup> En las entrevistas realizadas por la autora a algunos líderes, éstos sostuvieron que, aunque eran profundamente leales a Perón, sintieron que su primera lealtad era para con sus camaradas. En ciertos casos, declararon que la huelga no les parecía el medio adecuado para la protesta, pero que se vieron forzados a participar de ella y dirigirla porque había sido decidida por la mayoría de los trabajadores.

<sup>26</sup> Los dirigentes de la UOM fueron obligados a renunciar a consecuencia de sus desaciertos en la conducción de la huelga de junio de 1954.