

Publicación: Revista de Derecho del Trabajo de la Provincia de Buenos Aires

Fecha: 27-02-2015 Cita: IJ-LXXVI-734

Democracia y burocracia sindical

Ponderación de factores legales, sociológicos e históricos para la comprensión del monopolio sindical

Gabriel Alberto Dos Santos

Introducción [arriba] -

La concentración de poder y las disfunciones de las organizaciones burocráticas constituyen uno de los elementos esenciales de su hipertrofia y es una característica general de la sociedad industrial que se da en todas las instituciones, y de las cuales el sindicato no puede constituir una excepción. Abordare esta temática ponderando, esencialmente, factores legales, sociológicos e históricos.

I. Concepto y fundamento de la asociación sindical [arriba] -

En materia laboral, se entiende generalmente, por asociación sindical, la agrupación permanente de trabajadores, constituida para la defensa de los intereses profesionales. Estas agrupaciones o uniones, se distinguen por su carácter permanente, que las diferencia de las condiciones transitorias, constituidas por los trabajadores para un objetivo concreto determinado (aumento de salarios, mejora de las condiciones de trabajo) y que constituyeron su antecedente inmediato en la evolución histórica de la asociación.

En cuanto al fundamento de las asociaciones sindicales, se encuentra en la necesidad de restablecer la igualdad real entre las partes de la relación de trabajo, frente a la aplicación mecánica y meramente teórica de los principios de igualdad de las partes ante la ley, de la libertad de contratación y autonomía de la voluntad.

Ante la actitud, abstencionista del estado liberal burgués, encarnada en la conocida formula "laissez faire, laissez passer", y cuya consecuencia consistía en la imposibilidad jurídica de preparar una legislación que regulara las relaciones entre el trabajo y el capital - lo que en los hechos llevaba a la explotación inhumana de los dueños de los medios de producción, que imponían sus condiciones a quienes no tenían más elementos que su fuerza de trabajo como medio de subsistencia - los trabajadores se unieron primero en forma transitoria (coaliciones) y con posterioridad en forma permanente (sindicatos) para romper la desigualdad económica y equilibrar las posibilidades de negociación de ambas partes, en la contratación laboral. De tal manera, como bien lo señala De la Cueva, el sindicalismo y el Derecho del Trabajo, tuvieron que romper el embrujo del pensamiento individualista y liberal, registrando uno de los episodios más dramáticos de la historia, en una lucha por la liberación y dignificación del trabajo.

I.1. FORMAS DE CONSTITUCION.

La asociación gremial de los trabajadores suele adoptar dos formas básicas de constitución: la organización vertical o por industria y la organización horizontal o por oficio. Esta última constituye históricamente la primera forma de agremiación sindical, coincidente con la etapa de sindicalismo anárquico.

La organización vertical o por industria, parece estar más a tono con la evolución general del sindicalismo en el mundo, pues tiene la virtud de que, por el lado sindical, favorece el principio de unidad y desde el punto de vista empresarial, facilita la administración salarial y la negociación salarial y la colectiva ante la existencia de un solo convenio y un solo sindicato con quien mantener las relaciones laborales.

Sobre el particular, Rodríguez Mancini, ha sintetizado las ventajas e inconvenientes de ambos tipos de organizaciones. A) VERTICALIDAD: 1) Ventajas: a) unidad representativa; b) economía procesal en convenio colectivos; c) uniformidad del régimen salarial; d) simplificación de costos. 2) Desventajas: a) el llamado monopolio sindical; b) se descuida el estudio del interés específico y particular de la categoría laboral. B) HORIZONTALIDAD: 1) Ventajas: suspensión de las desventajas de la verticalidad a) y b). 2) Desventajas: la llamada automatización gremial y anulación de las ventajas de la verticalidad sindical

II. Principio de autonomía o de autarquía sindical [arriba] -

En doctrina existe consenso, en líneas generales, en el sentido que toda asociación sindical debe constituirse y funcionar sobre la base de determinados principios. Los mismos, en parte, son la consecuencia de la evolución histórica de la institución y en parte han sido elaborados o perfilados por los tratadistas de Derecho Sindical, estos son: a) el principio de pureza; b) el principio de autonomía, también llamado por algunos de autarquía sindical; c) el principio de especialidad y d) el principio de igualdad o de no discriminación.

En lo que interesa al presente trabajo, trataremos brevemente el principio de autonomía o de autarquía sindical. Según el mismo, el sindicato debe mantenerse independiente frente a los empleadores, el Estado y las instituciones políticas; principalmente en cuanto a la posibilidad de recibir subsidios o apoyo económicos de los organismos patronales o instituciones políticas. Nuestras leyes de asociaciones gremiales siempre establecieron en forma expresa que las entidades sindicales no pueden recibir subsidios ni ayuda económica de empleadores ni de los organismos políticos nacionales o extranjeros (ley 14.455, art. 7; ley 20615, art. 7; ley 22.105, art. 10; ley 23.551, art.9)

El problema de la autonomía sindical frente al Estado se enlaza con el de la libertad sindical, pues el mismo comprende dos aspectos: por un lado el derecho individual de los trabajadores a afiliarse o desafiliarse de una asociación y por otro, el derecho de la institución a regirse en forma autónoma e independiente de toda injerencia estatal. Este

segundo aspecto de la libertad sindical, en el plano institucional, que es precisamente el que ha sido denominado como autarquía sindical, tiene básicamente el siguiente contenido: 1) la llamada facultad constituyente o sea, el derecho de la asociación gremial a elaborar sus propios estatutos; 2) la autonomía interna, o sea el derecho de designar sus dirigentes y ejercer la administración sindical son injerencia estatal; 3) la facultad de acción sindical, es decir la posibilidad de ejercer los medios necesarios para la realización de sus fines; y 4) la facultad federativa, o derecho de asociarse con otras entidades en organizaciones de segundo o tercer grado.

III. Aspecto institucional [arriba] -

En el acápite II) se abordo el principio de autonomía o autarquía sindical, nos referimos en líneas generales al tema de la libertad sindical en su aspecto institucional, señalando el contenido de dicho principio y, en esta oportunidad, lo relacionaremos con el problema de la pluralidad sindical.

Obliga a esta consideración, la inclinación de algunos autores a identificar el concepto de “libertad sindical” con el de “pluralismo sindical”, estimando, de tal manera, lesiva de aquel principio, toda reglamentación legal que se estructure con la orientación de favorecer la “unicidad sindical”.

Justo López, sostiene que no existe la condición necesaria, que frecuentemente se quiere establecer entre “pluralismo sindical” y “libertad sindical”, pues en un régimen que se aparte del pluralismo puro y consagre un sistema de unidad de representación, puede darse la efectiva independencia de las asociaciones profesionales de trabajadores respecto del Estado y de los empleadores.

En cuanto al tema que nos ocupa quedo aclarado que en el informe VII, Ginebra, 1947 sobre “Libertad Sindical y relaciones de Trabajo” que la OIT “no pretende tomar posición a favor de la tesis de unidad ni del pluralismo sindical”. El texto aprobado se limita a establecer el derecho inviolable de los trabajadores y empleadores “a constituir organizaciones a su elección”.

De tal manera, el Convenio sobre Libertad Sindical N° 87 de la OIT no implica de ninguna manera la identificación con un sistema de pluralidad sindical. Si se insistiera en interpretar lo contrario, habría que concluir también que el régimen estadounidense, en cuanto acuerda a una sola entidad sindical el derecho de celebrar la convención colectiva con exclusividad, resulta asimismo violatorio del convenio nro. 87.

IV. Breviario sobre antecedentes legislativos del actual diseño sindical [arriba] -

La relación sindical y su eventual deformación burocrática se encuentra condicionada, en primer lugar, por la forma de organización legal existente. De allí que se hace necesario avocarse, aunque sucintamente, a los antecedentes legislativos del actual modelo sindical.

Desde fines de la década del 40 el sistema sindical argentino sustentó y consolidó normativamente la unidad sindical a partir de regulaciones legales que, en cuanto a sus características sobresalientes para el presente trabajo, mencionaremos en los puntos siguientes.

IV.1. La regulación legal en el Decreto - Ley N° 23.852/45

Esta normativa introdujo el sistema de la entidad más representativa tomado de la OIT, aunque con un marcado margen de discrecionalidad estatal, pues la personería gremial no era otorgada a las entidades “mas” representativas sino a las “suficientemente” representativas, sin fijarse parámetros numéricos objetivos para medir dicha representatividad. Asimismo se permitía la intervención política de las entidades sindicales, estableciéndose que si la misma era permanente debían adecuarse a los Estatutos de los Partidos Políticos.

El decreto ley de asociaciones profesionales de 1945 estableció, por primera vez en la legislación laboral, que las patronales serán agentes de retención de la cuota sindical, reemplazando el aporte voluntario, lo que constituye la primera etapa del fortalecimiento económico de los sindicatos.

IV.2. La Ley N° 14.250

Luego de este decreto originario, la ley de convenciones colectivas de trabajo nro. 14.250 de 1953, durante el segundo gobierno de Perón, ratificó el monopolio de representación del sindicato con personería gremial en la negociación colectiva y planteó la extensión de los acuerdos establecidos en los convenios al conjunto de trabajadores de la actividad, estuviesen o no afiliados al sindicato. Esto era en sí mismo una conquista desde el momento en que durante las décadas anteriores la extensión al conjunto colectivo de trabajadores no era automática y tendía a depender de los fallos judiciales. No significaba por sí un mayor ingreso a los sindicatos pero fue la vía por la cual la burocracia sindical comenzó a imponer las cuotas de solidaridad mensual y obligatorias, o extraordinarias pero también obligatorias, a todos los asalariados no sindicalizados por el solo hecho de ser beneficiados de la cobertura de los convenios colectivos. Al mismo tiempo, los sindicatos comenzaron a percibir distintos tipos de aportes empresarios, justificados en función de propósitos variados: capacitación laboral, obra social, turismo, planes sociales.

Es el segundo gobierno de Perón el que habilita este tipo de exacciones, luego de haber dejado de correr, a partir de 1950, que los sindicatos impusieran cotizaciones sindicales aun a los no afiliados, siendo que la legislación no contemplaba contribuciones extraordinarias de ningún tipo sobre los afiliados fuera de la cuota sindical, ni sobre los no afiliados.

La Ley N° 14.250 estableció que las contribuciones que se pactaran en los convenios podían ser extendidas a todos los trabajadores comprendidos por ellos (art. 8). La norma creó el

terreno para que la burocracia pasara de las contribuciones extraordinarias a las ordinarias, estableciendo, en algunos casos, un aporte mensual regular al total del colectivo de trabajo.

IV.3. El régimen normativo de la Ley N° 14.455.

Este régimen legal, sancionado en 1958 bajo la presidencia de Frondizi, constituyo la base estructural del poder institucional de los sindicatos.

La situación que enfrentaban los sindicatos bajo Frondizi era distinta de la enfrentada bajo Aramburu. Si bien distaba mucho de la armoniosa utopía contemplada por la propaganda desarrollista, se había producido de cualquier manera, cambios significativos. Por ejemplo, los sindicatos estaban ahora ante la realidad de un sistema de relaciones industriales más complejo.

La Ley N° 14.455, a la vez que aseguraba al Estado un rol en la supervisión de los sindicatos, también garantizaba legalmente la existencia de un sistema industrial centralizado y dotado de derechos de negociación que debían respetarse; asimismo, proporcionaba la base financiera, mediante el cobro de aportes obligatorios, para la reconstitución de un poderoso aparato gremial como el que había existido bajo Perón.

La Ley de Asociaciones Profesionales, constituyo un importante factor que contribuyo al poder de la cúpula sindical, fundamentalmente restablecía el sistema creado por Perón del sindicato único, es decir el reconocimiento legal de un solo sindicato dotado de derechos de negociación en cada industria, fuese en el plano local o en el nacional. Dentro de este contexto general, la ley diferencia en tres niveles de organización y estructura gremiales. Existían sindicatos de primer grado, que en cada provincia y en la Capital federal organizaban a los trabajadores del mismo oficio o área de industria: también se reconocía una segunda categoría que comprendía las federaciones que agrupaban a los sindicatos de primer grado pertenecientes a distintas provincias; y finalmente había un tercer nivel de organización, correspondiente a la confederación que reunía a las federaciones.

En materia de actuación política de los sindicatos, no se la prohibía ni se la permitía expresamente; por lo cual, de acuerdo al elemental principio constitucional de que nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni privado de lo que ella no prohíbe (art.19) debía entenderse que la misma estaba permitida.

El punto importante que se debe subrayar, en lo concerniente al poder de los dirigentes sindicales, reside en que si bien la ley laboral argentina permitía una estructura más centralizada y concentrada, de los sindicatos de primer grado, lo que prevalecía en los sindicatos más grandes e importantes era la estructura no federativa.

Los sindicatos de los metalúrgicos, los ferroviarios, los textiles y los de la construcción, así como los principales gremios de empleados de oficina, tenían por igual estructuras altamente

centralizadas que concentraban el poder en una dirección central elegida en el plano nacional. En esos sindicatos de primer grado, el control ejercido por la dirección central sobre las actividades de las ramas y secciones era, en términos formales, poco menos que total.

También se debe tener en cuenta que si bien había muchas federaciones que representaban a sindicatos locales en alguna industria determinada, esto no era de ningún modo sinónimo de libertad respecto del control central. La mayor parte de las federaciones tenían sus sedes en Buenos Aires y estaban inevitablemente dominadas por el sindicato de la Capital federal.

En consecuencia, la ley de Asociaciones Profesionales no solo garantizaba los derechos de la negociación de las direcciones sindicales sin temor de la posible competencia de sindicatos rivales, sino que también echaba las bases para una estructura sindical que contribuyó mucho a asegurar el control centralizado dentro de un gremio. La dirección del sindicato central derivaba asimismo importantes elementos de control de la aplicación de las cláusulas disciplinarias contenidas en todos los estatutos.

Este tipo de estructura que prevaleció, tenía importantes consecuencias sobre el poder financiero de los dirigentes gremiales. Los recursos del sindicato provenían de diversas fuentes. Las dos principales eran la cuota sindical, aportes básicos del gremio, y la cuota asistencial, también pagada por los afiliados y también destinada al mantenimiento de los diversos servicios que los sindicatos ofrecían en sus obras sociales. En general esas cuotas eran estipuladas como porcentaje del salario mensual. Además, los empleadores también pagaban cierto aporte a los fondos de las obras sociales, cantidad que variaba de un convenio a otro. Finalmente estaban las cuotas extraordinarias, la mayor parte de las cuales consistía en aquel porcentaje de cada nuevo aumento salarial que el sindicato estaba facultado a retener en el primer mes siguiente a la firma del nuevo convenio. Esta retención se aplicaba tanto a los afiliados como a los no afiliados al sindicato.

La ley de Asociaciones Profesionales instituía un sistema de retención automática a esas diferentes cuotas por el empleador. Si se considera el tipo de estructura sindical que prevalecía, se advierte que este sistema otorgaba considerable poder financiero a la dirección del gremio.

En términos simples significaba que en los grandes sindicatos de la industria y el comercio las cuotas eran retenidas por los empleadores y depositadas directamente en las respectivas cuentas bancarias de los sindicatos centrales de Buenos Aires.

La existencia de una legislación que reconocía un solo sindicato por rama de producción y aseguraba un aporte financiero regular posibilitó la constitución de fuertes organizaciones que fueron ampliando paulatinamente, sus áreas de acción. Por ejemplo, las carencias del sistema estatal de asistencia social impulsaron a los sindicatos a constituir una amplia red de servicios que comprendía la asistencia médica, ayuda social, recreación, turismo, cursos de capacitación, etc., lo que también, en vista del concentrado centralismo de la mayoría de las estructuras sindicales, ponía una enorme fuente de favoritismo y presión en manos de dirigentes centrales. Esto suponía el desarrollo de aparatos burocráticos complejos, de ahí

que el dirigente sindical no era ya, solamente, el canal por el que se expresaban las reivindicaciones obreras, sino el administrador de un patrimonio social considerable.

Esta expansión institucional de los sindicatos y el manejo de grandes recursos económicos propendieron a incrementar las tendencias burocráticas típicas de toda organización y la vocación de privilegiar los intereses institucionales frente a los riesgos que podrían derivarse de una militancia activa.

Las elevadas sumas puestas así a disposición de los dirigentes sindicales eran altísimas y constituían un importante factor explicatorio del gansterismo y la violencia cada vez mas asociados al gremialismo peronista, así como de la corrupción personal que con frecuencia marchaban de la mano de aquellas circunstancias. Abundaban historias, bien documentadas muchas de ellas en beneficio privado de los dirigentes sindicales.

Es importante subrayar que aquellas facilidades fueron también el suelo firme sobre el cual podían realizarse negociaciones entre distintos grupos de la burocracia. El sistema no solo gravitaba por lo que representaba en términos monetarios, sino también por lo que representaba en cuanto a empleos, influencia y prestigio.

El sistema de protecciones y prebendas de los sindicatos estaba construido sobre una compleja pirámide de intereses entrelazados tanto en el interior de los sindicatos como dentro del movimiento en general, pirámide cuya cúspide ocupaban los sindicatos más poderosos.

Más importante aun como factor de conservación del poder en un sindicato era la posibilidad que una cúpula tenía de controlar las elecciones, lo que le permitía interceptar el paso a cualquier oposición interna. La base legal de esa posibilidad también debe ser buscada en la ley 14.455. Invirtiendo las tentativas efectuadas por el gobierno de Aramburu para aplicar el principio de representación proporcional de los gremios. La ley de Asociaciones Profesionales reimplanto el sistema, establecido por Perón, de que la lista ganadora se adjudicara todos los cargos directivos. Salvo en circunstancias excepcionales y algunos gremios, ninguna provisión disponía la representación de la minoría.

Más aun, no existía competencia electoral alguna entre distintos individuos para cargos específicos. Cada lista consistía en una nomina completa de candidatos para todos los cargos y los afiliados votaban por una u otra lista entera, no por candidatos individuales. Una vez en el poder los candidatos triunfantes casi siempre instaban a sus propios partidarios en todo el aparato administrativo del gremio.

Por efecto del sistema, una vez elegido un grupo en la jefatura resultaba muy difícil desplazarlo, puesto que tenía exclusivamente en sus manos la organización de las elecciones siguientes. Se trataba ni más ni menos que de un sistema ideal para la auto perpetuación de una cúpula ya instalada.

IV. 4. La ley de Obras Sociales N° 18.610.

La dictadura de Onganía sancionó la Ley de Obras sociales (ley 18.610) en febrero de 1970, a siete meses del Cordobazo, lo hizo en pacto con la propia CGT.

Las obras sociales fueron una conquista del movimiento obrero y, a la vez, un acto de supervivencia de un régimen y un gobierno heridos de muerte, a esa altura, por la rebelión popular. Por esta razón, su carta de presentación fue el otorgamiento de una cobertura universal a los trabajadores públicos y privados amparados por convenciones colectivas. Detrás de este envoltorio otorgó un fenomenal salvoconducto económico y político a la dirección de los sindicatos. Los sindicatos obtuvieron una fuente significativa de recursos, con independencia del número de afiliados.

Las mutuales sindicales - existentes desde mucho tiempo atrás - fueron convertidas en obras sociales con pertenencia obligatoria y aporte compulsivo de los trabajadores (entonces 1 % del sueldo y 2 % de la nomina salarial por el empleador; hoy 3 y 6 %). Aunque los fondos debían destinarse, por la ley originaria, en un 70 % al suministro de servicios de salud, el gasto del 30 % restante quedaba a criterio de la dirección sindical.

IV. 5. El régimen de la Ley N° 20.615.

En 1973 se sanciona la Ley N° 20.615, ordenamiento legal impulsado por el tercer gobierno de Perón que, en líneas generales sigue el régimen establecido por la Ley N° 14.455. Sus principales diferencias con estas pueden estimarse en las siguientes: a) Se favorecía la agremiación vertical o por actividad “ como diferenciados primario; tornándose virtualmente imposible la agremiación por empresa, salvo cuando existiere en la actividad asociación profesional de primer grado o segundo grado con personería gremial; b) Se acentuaba el principio de libertad sindical frente al Estado estableciéndose para esto no solo la prohibición de intervenir en los sindicatos, sino también de restringir el manejo de los fondos sindicales.

La Ley N° 20.615 y su decreto reglamentario establecerán que las cuotas y contribuciones que resuelvan los sindicatos son aplicables en forma automática a todos los trabajadores de la rama de la actividad, aunque no hayan sido estipuladas en los convenios colectivos. Es decir, la afiliación sindical y la exacción compulsiva, con el solo límite de lo que resuelven los cuerpos orgánicos de las organizaciones gremiales. Rigió hasta la dictadura militar (1976).

La nueva ley de obras sociales (1989) confirmó la conducción de las obras sociales por representantes de los sindicatos con personería gremial estableciendo expresamente la ausencia de incompatibilidades entre cargos electivos en las conducciones de los gremios y la administración de las obras sociales, ya autorizando el uso de hasta un 8 % de la recaudación para gastos administrativos. Promulgada durante la década “neoliberal” quedó intocada desde esos días.

IV. 6. El Nuevo Régimen legal de Asociaciones sindicales de trabajadores -Ley N° 23.551-.

La ley de Asociaciones Profesionales y de convenios colectivos, promulgada en 1988 va a restablecer las facultades otorgadas a la burocracia sindical en 1973.

A los efectos del presente trabajo corresponde destacar la conceptualización efectuada por el art. 3° de la Ley por el cual se determina que se entiende por interés de los trabajadores todo cuanto se relacione con sus condiciones de vida y de trabajo; precisando que “ la acción sindical contribuirá a remover los obstáculos que dificulten la realización plena del trabajador”.

En cuanto a las formas organizativas, en la actualidad la Ley N° 23.551 contempla en su art. 10 todas las formas organizativas posibles a saber: a) trabajadores de una misma actividad, o actividad afines; b) trabajadores del mismo oficio, profesión o categoría, aunque se desempeñen en actividades distintas; c) trabajadores que presten servicios en una misma empresa.

No obstante cabe resaltar que en materia de personería gremial se vuelve al sistema de la Ley N° 20.615, pues conforme con el art. 29 de la Ley N° 23.551 “solo podrá otorgarse personería gremial a un sindicato de empresa, cuando no obrare en la zona de actuación y en la actividad o en la categoría una asociación sindical de primer grado o unión”.

Similares disposiciones restrictivas existen con respecto a la organización horizontal o por oficio.

En cuanto a las clases de asociaciones, la Ley N° 23.551 mantiene el sistema tradicional, de nuestra legislación nacional, consistente en distinguir entre asociaciones sindicales simplemente inscriptas y asociaciones con personería gremial, a las que otorga, con carácter exclusivo, determinadas capacidades jurídicas.

Sintéticamente, el engranaje es el siguiente: la personería gremial otorgada al sindicato más representativo (art.21/23 LAS) habilita la suscripción de convenios colectivos (art. 31, inc. c) y art. 1, ley 14.250); la tutela sindical preferencial (arts. 41, 48, 51 , 52 LAS); la protección en materia de seguridad social al constituir y administrar las obras sindicales y percibir los aportes y contribuciones (arts. 31,17 LAS y art. 1 ley 23.660 de Obras sociales y la percepción de cuotas de afiliación y contribuciones y aportes solidarios inclusive de no afiliados con retención automática (arts. 31, 38 y 9 LAS).

En cuanto a la democracia sindical, cabe resaltar por su novedad y trascendencia las disposiciones del art. 8 de la ley y del art. 16, inc. g) que por primera vez en la historia del derecho sindical argentino intentan asegurar una democracia interna en la vida de las democracias sindicales.

V. Deformaciones burocráticas de la democracia sindical [arriba] -

El resultado de la unidad sindical protegida normativamente pero sustentada y sostenida por la historia y la cultura gremial de los trabajadores, ha sido la consolidación de un andamiaje gremial con solida implantación del 39,7 % lejos la más alta de América y solo comparable a algunos países nórdicos; la administración de 226 obras sociales y más de 600 convenios colectivos y 17444 acuerdos y convenios colectivos firmados en 2012. Los sindicatos argentinos gestionan unos 10.000 millones de dólares anuales, en cálculos discretos. Estas cifras reflejan un poder o si se ve del otro lado, un contrapoder sindical frente al Estado y los empleadores que le proporcionan autonomía económica, capacidad de movilización, estructura, cuadros, presencia en la negociación colectiva y en la vida política y social. Es una extraordinaria y no comparable estructura de recursos para colocarse al servicio completo del avance y progreso social.

Estas sumas de dinero y los servicios que permiten ofrecer han tenido y tienen un profundo efecto sobre la imagen de las funciones sindicales difundida por líderes obreros y sobre la idea que las bases se hicieron del papel de sus gremios

Pero también, es importante subrayar, que aquellas facilidades fueron y son también el suelo firme sobre el cual se pueden realizar negociaciones entre distintos grupos de la burocracia. Ese poder asegura la perpetuación de grupos dirigentes que, cual cortes medioevales, se reproducen en los últimos tiempos y en muchos casos mediante la sucesión hereditaria y entramado familiar o el montaje aparatos económicos blindados e impenetrables.

El sistema no solo gravita por lo que representa en términos monetarios, sino también por lo que representa en cuanto a empleos, influencia y prestigio. El sistema de protecciones y prebendas de los sindicatos está construido sobre una compleja pirámide de intereses entrelazados tanto en el interior de los sindicatos como dentro del movimiento en general, pirámide cuya cúspide lo ocupan los sindicatos más poderosos.

La renovación interna de las grandes estructuras sindicales es muy dificultosa por que es necesario a su vez, un fenomenal poder interno y externo para que una agrupación pueda competir en igualdad de condiciones en una elección interna.

Un rápido examen de LAS lleva a la conclusión de que, por más que la vida sindical debe ser de estricto carácter democrático según el art. 14 bis primer párrafo CN, presenta serias fallas en la materia, especialmente en materia electoral, así como en las normas de los estatutos sindicales.

Sin embargo, lo expuesto no implica colocar argumentativamente la democracia sindical en un mismo plano jerárquico que el propio y central concepto de libertad sindical, equiparando las mejores o peores posibilidades de participación en la vida interna de un organismo sindical con la prioritaria acción externa de estas en vista al cumplimiento de los fines relacionados con la defensa y promoción de sus intereses.

En la consideración del tema, sin duda apasionante de la burocracia sindical, debemos tener presente que el mismo no puede ser abordado propiciando el debilitamiento sindical, en nombre de la democracia.

No cabe duda que, independientemente de quienes de buena fe adoptan esta actitud, existen también sectores que, en realidad y en nombre de la democracia, se proponen básicamente impedir el fortalecimiento de las organizaciones sindicales. Por lo demás, en la Argentina, a partir de la revolución de 1955, los dirigentes gremiales tienen sobradas razones para mirar con desconfianza a todos quienes intervienen, invocando la democracia en la vida interna de los sindicatos, pues en su nombre se han efectuado toda suerte de agresiones contra el movimiento obrero (tales como proscripciones, asaltos y una legislación sindical indudablemente regresiva, tanto en cuanto al ejercicio posible del derecho de huelga como en cuanto a la asociación profesional en sí misma).

Por otra parte, muchos de quienes se preocupan por la democratización y desburocratización sindical no demuestran similar preocupación en cuanto al resto de las instituciones.

V. 1. QUE SE ENTIENDE POR BUROCRACIA.

Burocracia es un término derivado de latín y francés "bureaucratie", y significa gobierno (cratie) en la oficina (bureau). La burocracia significaba todas las reparticiones públicas en Francia del siglo XVIII, y también significó el poder y la acción de los empleados en las oficinas y cualquier otro entorno de trabajo.

Es un concepto relativo a la prevalencia desproporcionada del aparato administrativo en el conjunto de la vida pública o de las empresas privadas. Consiste en un gobierno ejercido por funcionarios, apodado "la tiranía del funcionario", carente de imaginación. Considera el público como una masa amorfa, que se puede transformar en números y expedientes. Su razón de ser se basa en un esquema "correcto", metódico e idealista. Se caracteriza sobre todo por su incapacidad para alejarse de las normas e instrucciones "seguras" y ortodoxas, ya conocidas y experimentadas.

En cuanto a la organización burocrática, se la entiende como aquella que proporciona una manera consciente de organizar personas y actividades, con el fin de alcanzar objetivos. La burocracia enfatiza la organización racional y eficiente en función de determinados objetivos.

Burocracia también se usa peyorativamente, cuando se habla de los trámites de un proceso, por ejemplo, para abrir una empresa, para llevar un caso a la justicia, para emitir documentos originales, etc. Muchos pensadores sostienen que esta manera de ver la burocracia es característica de los laicos, e indican que la burocracia moderna es el modo más eficiente para la administración, tanto en el ámbito privado (en una empresa capitalista, por ejemplo) como en la administración pública.

V. 2. CONCEPTO DE BUROCRACIA EN LA ORBITA DEL ESTADO.

Autores como Hegel, Marx, Weber y Michels reflexionan sobre el concepto de burocracia en la órbita del Estado, es decir, una organización política diferente a la sindical, consideramos pertinentes algunos de sus elementos conceptuales porque nos permite encontrar elementos similares en la posición tradicional sobre burocracia sindical.

Para Hegel la burocracia es el sector del Estado que custodia y aplica ideas decididas en otra esfera estatal (la soberana). La burocracia está encargada de conciliar los intereses individuales, propios de la Sociedad Civil, con los intereses generales que encarna el Estado éticos. Por el contrario, para Marx la burocracia es el ámbito estatal que vigila, regula y penetra todos los aspectos de la Sociedad Civil, buscando conservar en dicho ámbito los intereses y valores de la clase capitalista. Es un poder centralizado, omnisciente y que se adapta con facilidad. Esta situación se corresponde con una dependencia desamparada y caótica de la Sociedad Civil.

Por su parte, el sociólogo alemán, Michels, sostiene que las organizaciones de masas tienen inscripto en su naturaleza la burocratización. De esta forma la burocracia es el resultado de la inevitable complejización del sistema social que está dominado por la racionalidad y las estructuras jerárquicas. Según el politólogo Martín Lipset la “ley de hierro de la oligarquía” de Michels es una respuesta política al argumento de Rousseau de la democracia popular directa. El mal funcionamiento de la democracia existente no radica en el bajo nivel de desarrollo social y económico, una educación inadecuada, o un dominio capitalista sobre el medio formador de opiniones y otras fuentes de poder sino más bien una característica de todo sistema social complejo. Las organizaciones de masas necesitan diferenciar sus funciones, dividir el trabajo y especializarse. Es en esta diferenciación donde las personas empiezan a perfeccionar las capacidades que adquieren producto del lugar objetivo en el que se desarrollan. Así es como ganan importancia los líderes individuales. En el mismo sentido Alvin Gouldner plantea que la división del trabajo determina la delegación del poder en un grupo pequeño que lo concentra. Las organizaciones necesitan representar reivindicaciones de sus representados para seguir sosteniendo su legitimidad.

La burocracia fue también parte de los estudios del economista Max Weber, quien creó la Teoría de la Burocracia para explicar cómo se organizan las empresas. Weber define la burocracia como una organización basada en normas y procedimientos normalizados, donde cada individuo tiene su especialidad, su responsabilidad y su división de tareas.

Weber dijo que en la burocracia también existe la impersonalidad, la administración, las diferencias en el nivel social y económico entre las personas y un nivel de jerarquía. Max Weber basa su teoría en siete principios: la formalización de reglas, la división del trabajo, la jerarquía, la impersonalidad, la competencia técnica, la separación de propiedades y la previsibilidad de cada funcionario.

Este autor alemán, sostiene que todo dominio requiere de una actitud de obediencia por parte de los dominados hacia aquellos que ejercen el poder. Dicha subordinación está anclada en la retribución material y el honor. El salario como sustento material y el miedo a perderlo constituyen el fundamento último y decisivo de la solidaridad de los administradores con la cúpula del poder. La disciplina y la obediencia son internalizados como altos valores morales por el funcionario, así como su imparcialidad a la hora de ejecutar políticas de sus mandantes. La sociedad moderna avanza de manera inevitable hacia una burocratización de todas sus esferas. La racionalidad burocrática atraviesa a la empresa capitalista y al estado de forma paralela y las acciones burocratizadas son racionales con arreglo a fines, por ende, técnicas y apolíticas.

V.3. ASPECTOS SOBRESALIENTES DE LAS DISFUNCIONES DE LA BUROCRACIA.

La racionalidad implica adecuación de los medios a los fines. En el contexto burocrático, esto significa eficiencia. Cuanto más racional y burocrática se vuelve una organización, tanto más los miembros individuales se convierten en engranajes de una máquina e ignoran el propósito y el significado de su comportamiento.

Las consecuencias deseadas de la burocracia se resumen en la previsión de su funcionamiento, con el propósito de obtener la mayor eficiencia de la organización, sin embargo, existen consecuencias imprevistas que la llevan a la ineficiencia y a las imperfecciones.

Las normas y reglamentos se transforman en objetivos. Se vuelven absolutos y prioritarios: el burócrata asume un rol rígido, se vuelve especialista, no por conocer sus tareas, sino por conocer perfectamente las normas y los reglamentos propios de su cargo o función. Los reglamentos dejan de ser medios y pasan a ser los principales objetivos del burócrata.

Todo dentro de este tipo de organización burocrática es rutinizado, estandarizado y previsto con anticipación, el burócrata se acostumbra, a la estabilidad y repetición de aquello que hace, lo que brinda total seguridad acerca de su futuro en la burocracia, se vuelve un ejecutor de rutinas y procedimientos, los cuales pasa a dominar con seguridad y tranquilidad. Cuando surge alguna posibilidad de cambio, tiende a interpretar ese cambio como algo que él desconoce, y algo que puede traer peligro para su seguridad y tranquilidad. El cambio pasa a ser indeseable, el burócrata se resistirá a cualquier tipo de cambio que quiera implantarse en la burocracia.

Despersonalización de las relaciones y jerarquización como base del proceso de decisión: La burocracia se sustenta en una rígida jerarquización de la autoridad. Quien decide es siempre aquél que ocupa el puesto jerárquico más alto, aunque nada sepa acerca del problema que va a resolverse. Jerarquización significa una manera de clasificar las cosas, con el fin de manejarlas con mayor facilidad.

La burocracia no toma en cuenta el crecimiento personal y el desarrollo de la personalidad madura en las personas; desarrolla conformidad y "pensamiento de grupo"; no considera la

"organización informal" y los problemas que surgen y que no son previstos; su sistema de control y autoridad es obsoleto; no tiene un adecuado procedimiento jurídico; no posee medios para resolver conflictos entre grupos funcionales; las comunicaciones se bloquean o distorsionan a causa de las divisiones jerárquicas; los recursos humanos de la burocracia no se utilizan plenamente por diversas causas.

La burocracia se basa en rutinas y procedimientos, como medio de garantizar que los representados que hagan aquello que se espera de ellos. El impacto de esas exigencias burocráticas provoca una profunda limitación en la libertad y espontaneidad personal, además de la creciente incapacidad para comprender el significado de sus propias actividades dentro de la organización. Exteriorización de signos de autoridad; la utilización de señales de estatus, para demostrar la posición jerárquica.

Estas consecuencias indeseadas de la burocracia, aunque abordadas con un alto nivel de abstracción en el campo de las organizaciones del estado, resultan aplicables al campo empresarial y sindical, como organizaciones sociales complejas.

Otra cuestión a analizar, es la cuestión del liderazgo en la práctica organizacional aspecto estudiado por la psicología de lo social aspecto conocido como "liderazgo organizacional", para distinguirlo de la "autoridad legal" que surge del modelo de Max Weber: la diferencia existente entre poseer un cargo y mandar a través de él (según dispone la normativa legal, y en virtud de elección o nombramiento) y otra poseer capacidades reconocidas por el grupo de trabajo, que permitan a éste saber que cuentan con un jefe que no sólo es idóneo técnicamente sino capaz de resolver los problemas internos y externos que se plantean en la organizacional. L

La sola enumeración de estos temas nos indica que el mismo merecer un estudio especial que, por sus dimensiones, exceden inevitablemente el marco del presente.

Sin embargo, más que la existencia misma de la burocracia sindical, cuya necesidad resulta difícil de negar, debemos centrar la preocupación sobre los controles de los afiliados sobre su organización y, de una manera especial, sobre las relaciones entre masas y dirigentes, En otras palabras, lo que debe cuidarse es que la burocracia no se transforme en una oligarquía sindical.

V.4. ELEMENTOS CONDICIONANTES EN LA ESTRUCTURA SINDICAL.

Desde el punto de vista estructural el tema del estudio de las asociaciones profesionales y del sindicalismo en general adquiere particular relevancia y actualidad, pues implica detenerse en la consideración de los problemas vinculados con el grado de democracia interna existente, o bien, de conducción burocrática o autocrática.

Se ha señalado, que el estudio de estos problemas ha sido descuidado durante mucho tiempo, pues los autores que se interesaban por el movimiento obrero se sentían más

inclinados por el estudio de la ideología obrera y de las perspectivas sociales y políticas en las que se inserta el capitalismo, así como el problema de las relaciones con los empleadores, que por los temas de organización y funcionamiento estructural de los sindicatos.

La estructura sindical y su eventual deformación burocrática se encuentran condicionadas, en primer lugar, por la forma de organización existente. Es sabido que al respecto, son posibles tres grandes principios organizativos: el territorial, el profesional o por oficios y el industrial o por actividad. Dichas formas han existido sucesivamente en la historia del sindicalismo, pero la organización por industria o actividad constituye la forma mundialmente más generalizada, a medida que avanza el proceso de desarrollo industrial. Es opinión generalizada que en estos grandes sindicatos de industria, existe normal y casi diríamos inevitablemente, si no deformación, cuando menos una estructura burocrática comparable a la que puede existir en una administración pública o privada, o sea, existencia de escalones subordinados, responsabilidad frente a los superiores y promoción por designación más o menos autocrática.

Un principio elemental de toda organización no sindical que la estructura debe corresponder a la función. Al respecto parece incuestionable que la función primordial del sindicato es la defensa de los intereses profesionales de los trabajadores. Pero a esta función primordial se han ido acumulando en la sociedad industrial, otras funciones adicionales, tales como la asistencia médica, servicios turísticos y similares que han determinado que, para algunos, los grandes sindicatos contemporáneos constituyan básicamente forma de empresas de servicios, en las que los dirigentes sindicales, además de administrar, la presentación de los mismos, actúan como un “empresario” negociador de la fuerza del trabajo”.

De tal manera, se repiten potencialmente en los grandes sindicatos contemporáneos los problemas de la deformación burocracia planteada a nivel empresarial, pero de una manera particularmente compleja, en virtud de la específica función reivindicativa que tiene el sindicato, para cuyo cumplimiento puede recurrir a acciones o medidas de fuerza directas, que implican una capacidad de movilización masiva, inherente a la institución. De tal manera, el conflicto se agudiza por dos órdenes de consideraciones: en primer lugar, por cuanto en la medida que constituye una asociación para la defensa de intereses comunes y no una empresa lucrativa, los requerimientos de una participación democrática son mayores; en segundo lugar, en cuanto la necesidad de una capacidad de movilización masiva eficaz implica, paralelamente, la vigencia de una disciplina especialmente rigurosa, que no se da en las demás instituciones sociales. En otras palabras: coexisten en forma simultánea, y con mayor intensidad que en otras instituciones, el principio de horizontalidad democrática con el de verticalidad burocrática.

Los problemas de las eventuales deformaciones burocráticas de la democracia sindical son comunes, en mayor o menor medida, a todos los países industriales.

Ya en 1912 Robert Michels enunciaba, sobre la burocracia de los partidos políticos y los sindicatos obreros, lo que él denominó “la ley de bronce de la oligarquía”, o sea, que tras las reglas formales y la ideología democrática, se va formando inevitablemente una casta

burocrática, una verdadera oligarquía que dispone en realidad del poder a favor suyo, dentro del movimiento obrero.

BIBLIOGRAFIA

ALVARADO RUIZ Y MARIO L. GAMBACORTA “Los niveles de la Libertad Sindical”, Revista del Derecho del Trabajo, Año LXXIII, numero 2, Febrero del 2013, La Ley, p.185/202.

CORDONE, Héctor Gustavo “La evolución del Sindicalismo en la Argentina. Breve Reseña Histórica”, en Tratado de Derecho del Trabajo de Ackerman M. E (dir), t. VII, Rubinzal - Culzoni, Santa fe, p. 157 y ss.

CROZIER, M. “Sociología del sindicalismo”, en “Tratado de Sociología del Trabajo” de Friedmann G. y Naville P, t. II, FCE, México, 1971, p. 176.

DEL CAMPO, Hugo “Sindicalismo y Peronismo”, CLACSO, Buenos Aires, 1983.

DE LA CUEVA, Mario, “El nuevo Derecho Mexicano del Trabajo”, Porrúa, México, t.I, 1975.

DOYON, Louise M. “Perón y los Trabajadores. Los orígenes del sindicalismo Peronista, 1946-1955”, Ed. Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2006

JAMES DANIEL “Resistencia e Integración” El Peronismo y La clase Trabajadora Argentina” 2da. ed. reimpressa, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires. 2013.

KROTOSCHIN, Ernesto “Instituciones del Derecho del Trabajo”, 2.ed. Depalma, Buenos Aires, 1987.

LOPEZ, Guillermo A. F “Derecho de las Asociaciones Sindicales, Ley 23.551 y su reglamentación” Ed. La Ley, Buenos Aires, 1988.

LOPEZ Justo “Aspectos de la Libertad Sindical”, en L.T. Tomo XX, p. 663.

MANDEL, Ernest “La Burocracia”, Ed. Shapire, Bs.As, 1973.

MARCUSE, Herbert “Industrialización y Capitalización en Max Weber”, citado por Bernardo Kliksberg en “Cuestionario en administración” Ed. Paidós, Buenos Aires, 1973.

RATH, Christian “Trabajadores, tercerización y burocracia sindical. El caso Mariano Ferreyra”, Editorial Biblos, Buenos Aires, 2011.

TOURANI, A. “La organización profesional de la empresa”, en “Tratado de Sociología del Trabajo”, de Friedmann y Naville, t.I, p. 418.

WEBER, Max, “Economía y Sociedad”, Fondo de Cultura Económica, 1964, t. II, ps. 730 y ss.
<http://sociologia.studiobam.com.ar/wp-content/uploads/ponencias/1795.pdf>. http://books.google.com.ar/books?id=Ch0GFV_repsC&pg=PA86&lpg=PA86&dq=robert+merton+disfunciones+de+la+burocracia&source=bl&ots=wltPvivic3l&sig=AaBVtT82cujH2L9L8yc2Z6rQGiA&hl=es-419&sa=X&ei=tL8LU7LSFaHU0QGAvDQCg&ved=0CFYQ6AEwBQ