

## Documento de Trabajo No.28

# Consideraciones económicas y jurídicas sobre la reforma sindical<sup>1</sup>

### Resumen Ejecutivo

1.- Las **modernas teorías sobre el desarrollo económico ponen cada vez más énfasis en las instituciones políticas y económicas**, entendidas como las reglas de juego que las sociedades dan al funcionamiento de la política y economía.

2.- Tan importantes son las instituciones para el desarrollo económico, que conviene pensar a la reforma sindical en este contexto, **poniendo en un mismo plano de consideración a dirigencia política, dirigencia sindical y dirigencia empresaria**.

3.- Instituciones inclusivas que son reconocidas como convenientes para la dirigencia política deberían serlo también para las dirigencias sindical y empresaria, en especial la **limitación de mandatos y reelecciones**, para garantizar la alternancia en el poder; la **transparencia** en el manejo de asuntos públicos y recursos de representados; y la adecuada **representación de minorías en ámbitos colegiados**, para garantizar pluralidad.

4.- Una cuestión, más controversial, es la vinculada a la financiación de la actividad sindical. En términos económicos, **la actividad sindical debería ser encuadrada como 'bien público'** en la medida en que, bien entendida y ejecutada, beneficia a trabajadores afiliados y no afiliados al sindicato a través de su representación en negociaciones salariales y de convenios. Esto implica, por la imposibilidad de exclusión de quien no paga, propia de todo bien público, la **inviabilidad de un esquema de financiación voluntaria**.

5.- **Más que eliminar la obligatoriedad de los aportes** de trabajadores a la financiación de la actividad sindical, **debería pensarse la determinación de límites máximos**.

6.- Un esquema de financiación con aportes obligatorios (aunque limitados) es incompatible con instituciones sindicales 'extractivas'. Por lo tanto, **'democratización' sindical y aportes obligatorios deberían ser parte de una misma agenda integral**.

7.- Dado que, en la sesión informativa de la Comisión de Legislación del Trabajo de la HCDN se expusieron argumentos en contra de esta agenda de reformas, en nombre de la autonomía sindical y bajo cuestionamientos de inconstitucionalidad, en el presente documento se detallan los fundamentos por los cuales tales argumentos son equivocados y, por lo tanto, **es posible avanzar en la agenda de reformas sin temor a posteriores planteos de inconstitucionalidad**.

---

<sup>1</sup> Septiembre de 2024.

## I.- Marco conceptual para la reforma sindical: instituciones para el desarrollo

Las modernas teorías sobre el desarrollo económico ponen cada vez más énfasis en las instituciones políticas y económicas, entendidas como las reglas de juego que las sociedades dan al funcionamiento de la política y economía, que definen sus incentivos y restricciones. En otras palabras, en los modernos enfoques, el desarrollo económico depende menos de la geografía, de la disposición de recursos naturales y de aspectos culturales que del marco institucional.

Pionero en esta línea de pensamiento, aunque con profundas raíces en la historia de la economía como disciplina, North (1991) plantea que *"las instituciones son las restricciones creadas por los seres humanos que estructuran la interacción política, económica y social. Consisten tanto en restricciones informales (sanciones, tabúes, costumbres, tradiciones y códigos de conducta) como en reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad). A lo largo de la historia, los seres humanos han creado instituciones para generar orden y reducir la incertidumbre en los intercambios. Junto con las restricciones estándar de la economía, definen el conjunto de opciones y, por lo tanto, determinan los costos de transacción y producción, y con ello la rentabilidad y viabilidad de participar en la actividad económica (. . .) las instituciones proporcionan la estructura de incentivos de una economía; a medida que esa estructura evoluciona, determina la dirección del cambio económico hacia el crecimiento, la estancación o el declive"*.

Más cerca en el tiempo, Acemoglu y Robinson (2012) plantean que *"el éxito económico de los países difiere debido a las diferencias entre sus instituciones, a las reglas que influyen en cómo funciona la economía y a los incentivos que motivan a las personas"*. Muestran cómo, a lo largo de la historia y la geografía, instituciones políticas y económicas 'extractivas' conducen al atraso económico, mientras que instituciones políticas y económicas 'inclusivas' conducen al desarrollo económico, y elaboran una teoría del desarrollo económico que incluye circunstancias fortuitas que llevan a un país por uno u otro camino a través de procesos de deriva institucional, dinámicas que tienden a mantener la senda institucional y coyunturas críticas que pueden cambiarla.

Tan importantes son las instituciones para el desarrollo económico, que conviene pensar a la reforma sindical en este contexto, poniendo en un mismo plano de consideración a la dirigencia política, la dirigencia sindical y la dirigencia empresaria. Podría pensarse, entonces, que las instituciones inclusivas que son reconocidas como convenientes para la dirigencia política pueden serlo también para las dirigencias sindical y empresaria. Específicamente, la limitación de mandatos y reelecciones, para garantizar la alternancia en el poder; la transparencia en el manejo de los asuntos públicos y los recursos de los representados y la adecuada representación de las minorías en ámbitos colegiados, para garantizar la pluralidad.

Es importante destacar aquí la invalidez de ciertos planteos realizados en el marco de la discusión en Comisión de Legislación del Trabajo de la HCDN, del tipo 'estamos de

acuerdo con la democratización de todos los ámbitos de la vida pública, pero llama la atención que se plantee sólo para la dirigencia sindical'. El planteo no es 'discriminatorio' de la actividad sindical sino que, por el contrario, es simétrico para las dirigencias política, sindical y empresaria. Sobre el planteo, también realizado reiteradamente en el ámbito de la Comisión, del tipo 'estamos de acuerdo con la democratización pero, en respeto de la autonomía sindical, esto no puede ser regulado por el Estado', se ocupará la próxima sección del presente documento.

Una cuestión, más controversial, que ha sido tratada por separado pero que, como se argumentará, conecta directamente con los aspectos englobados en la agenda de 'democratización' de sindicatos, es la cuestión de la financiación de la actividad sindical.

Sobre la cuota sindical obligatoria para todos los trabajadores afiliados a cada sindicato y, en particular, sobre la contribución solidaria obligatoria para los trabajadores no afiliados, la postura 'libertaria', expresada por el Gobierno nacional y espacios políticos afines en esta cuestión, es que siempre, voluntario es preferible a obligatorio, y que, en ese sentido, los sindicatos deberían tener que ganarse su financiación convenciendo a sus representados de que realizan una tarea lo suficientemente valiosa como para merecer su aporte de manera voluntaria.

Es importante plantear aquí, en una visión no 'libertaria', sino más bien 'liberal', que no siempre voluntario es preferible a obligatorio, cuando lo voluntario no es económicamente viable. Y esto ocurre con lo que en economía se denomina 'bienes públicos', definidos como aquellos para los cuales no es posible la exclusión de su consumo por parte de individuos que no aporten a su financiación. Si no es posible excluir a quien no paga, los incentivos a pagar se reducen, y hasta pueden desaparecer. Por ejemplo, la financiación voluntaria de la seguridad nacional no funciona, porque el ciudadano que no contribuya voluntariamente a su financiación sabrá que, igual, el gendarme apostado en la frontera brindará seguridad a quién aportó a su financiación, como a quien no lo hizo y, por lo tanto, resulta conveniente, desde una lógica estrictamente individual, no aportar voluntariamente. Ese es el motivo por el cual existen los impuestos: para financiar bienes públicos que no pueden financiarse de manera voluntaria. El mismo fenómeno por el cual, en ningún consorcio de propietarios, existen 'expensas voluntarias'. De esta manera, conceptualmente, los impuestos, utilizados para financiar bienes públicos, no son un robo, sino una solución a un desafío de diseño institucional.

El punto es que la actividad sindical debería ser encuadrada como bien público en la medida en que, bien entendida y ejecutada, beneficie a trabajadores afiliados y no afiliados al sindicato, con mejores condiciones laborales, a través de la negociación de convenios colectivos de trabajo, y mejores salarios, a través de las negociaciones paritarias. De esta manera, si las cuotas sindicales y las contribuciones solidarias fueran voluntarias, la lógica de la actividad sindical como bien público indica que éstas quedaría desfinanciada, en

detrimento de su rol de representación de los trabajadores, y de las recomendaciones de organismos internacionales como la OIT.

Más que eliminar la obligatoriedad de los aportes de trabajadores a la financiación de la actividad sindical, debería pensarse la determinación de límites máximos, a la cuota sindical obligatoria para afiliados, por un lado y, con un nivel menor, a la contribución solidaria obligatoria para no afiliados, con una diferencia entre ambas que no actúe como desincentivo artificial a la afiliación. El desafío entonces es 'calibrar' adecuadamente los 'parámetros' del sistema para garantizar la financiación de la actividad sindical como bien público, aunque dejando margen para que los sindicatos estén incentivados a brindar los mejores servicios a los trabajadores para contar con su afiliación y, eventualmente, aportes adicionales voluntarios.

Como se anticipó, estas cuestiones vinculadas a la financiación no son independientes de la agenda de democratización. Cuotas sindicales y contribuciones solidarias obligatorias con instituciones 'extractivas' que limiten la alternancia en el poder, la transparencia y la representación de minorías, sería el arreglo institucional más inconveniente, que suele justificar la eliminación de la financiación obligatoria; instituciones 'inclusivas' sin un mínimo de financiación obligatoria resultaría ya no inconveniente, sino económicamente inviable, por las características de bien público de la actividad sindical; instituciones 'inclusivas' y un mínimo de financiación obligatoria resulta el mejor esquema, con aquellas instituciones favoreciendo un funcionamiento democrático de la actividad sindical, haciendo aceptable el mínimo de financiación obligatoria.

De tal manera que el dictamen de mayoría de la Comisión de Legislación del Trabajo debería integrar ambos aspectos, lo que requiere aclarar su viabilidad jurídica, cuestión que se aborda en la próxima sección.

## **II.- La posibilidad jurídica de legislación para democratización sindical**

En sesión informativa de la Comisión de Legislación del Trabajo de la HCDN realizada el día 29/08/2024, distintos expositores plantearon argumentos jurídicos que implicaban limitaciones para la reforma sindical, con límites que tenían la forma de objeciones constitucionales. En particular, se dijo que el Convenio 87 de OIT, de jerarquía suprallegal en la Argentina, se oponía a la regulación de las posibilidades de reelección de los dirigentes sindicales, y también se dijo que constituía obstáculo para ello la OC 27/21 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) y, adicionalmente, que la OIT había fijado límites precisos y declarado inválidos tales límites.

A continuación, los argumentos legales que permiten desechar las mencionadas argumentaciones y, por lo tanto, permiten a la Comisión avanzar en la agenda de reformas sin temor a posteriores planteos de inconstitucionalidad.

En primer lugar, la Constitución Nacional contiene una norma expresa con relación a la democracia sindical, que es la del art. 14 bis. Esta norma es superior a cualquier norma del derecho internacional e, incluso, los tratados internacionales de derechos humanos que tuvieran jerarquía constitucional deben ser interpretados como estando en armonía con esta norma del 14 bis. Por ende, resulta imposible que cualquier tipo de convención, tratado o declaración internacional comprometa a la Argentina en contra de lo indicado por el art. 14 bis.

En segundo lugar, el Convenio 87 de la OIT tiene jerarquía supra legal, es decir, superior a cualquier ley del Congreso, en virtud del orden normativo que indica el art. 31 CN, pero no tiene jerarquía constitucional, a diferencia de otros tratados internacionales de derechos humanos, incorporados en 1994 en el art. 75 inc. 22 o mediante el procedimiento allí indicado (de todos modos, como ya se mencionó, no podría oponerse ni siquiera teniendo jerarquía constitucional, como ya se mencionó, en virtud del art. 14 bis CN).

Adicionalmente, el Convenio 87 de OIT nada dice respecto de algún límite que tengan los Estados Nacionales que lo suscribieron con relación a la duración de mandatos de los representantes sindicales o su reelección. Las reglas de la autonomía sindical consagradas en el art. 3 antes bien presuponen un marco legal dictado por el Estado Nacional (al que, por ejemplo, refieren los arts. 8 y 9 de dicho Convenio), en el que existen las Asociaciones Sindicales, y este marco claramente fija las condiciones de la autonomía que tienen dichas asociaciones.

Para finalizar, debe notarse que incluso las Provincias Argentinas que dieron origen a nuestra Nación cedieron determinados poderes al Estado Federal y condicionaron su propia autonomía en los términos del art. 5 de la CN. Pretender que las Provincias tienen autonomía limitada por la CN y que las asociaciones sindicales tienen autonomía ilimitada es simplemente absurdo.

En tercer lugar, se ha dicho que la Opinión Consultiva 27/21 de la CIDH también limitaría las posibilidades de regular la elección y duración de mandatos de los representantes sindicales. Nuevamente, esto es un error, ya que, para comenzar, por definición, una Opinión Consultiva no es derecho vigente ni vincula a los países integrantes del sistema interamericano de Derechos Humanos. Aun así, el texto de la OC sostiene, entre otras cosas, que *"el ejercicio del derecho a la libertad sindical (...) solo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que estas sean propias en una sociedad democrática"*. En el caso bajo análisis, las limitaciones y restricciones en consideración serían de fuente legal, y por cierto que obedecen al objetivo de una organización sindical con una mejor performance en términos democráticos, siguiendo el mandato del art. 14 bis CN.

Por último, se ha hecho mención a diversos dictámenes de la OIT con relación a la prohibición de limitaciones a la reelección de dirigentes sindicales. Estos dictámenes serían decisiones del Comité de Libertad Sindical, que figuran incorporados a sus digestos. En primer lugar cabe destacar que estas decisiones (y los digestos que las compilan) en modo alguno son derecho vigente para la Argentina ni la obligan en los términos del derecho internacional, y por ello deben ser, sin más, descartados como obstáculos para las modificaciones propuestas en los proyectos que existen en discusión en el Congreso.

Adicionalmente, cabe contextualizar y aclarar que dichas “decisiones” del Comité de Libertad Sindical de la OIT se dan en casos concretos y determinados, y que sus resultados dependen de los compromisos adquiridos por los distintos países con la OIT y por cierto también con su ordenamiento jurídico constitucional interno, que en la Argentina está limitado y moldeado por el art. 14 bis CN y su mandato de organización sindical *democrática*. Por ello, el hecho de que en algún caso y en algún país la OIT haya indicado que tales reglas de reelección afectan la libertad sindical en modo alguno puede extenderse a otros países sin revisar al menos su legislación interna y sus compromisos internacionales.

Revisados estos aspectos para la Argentina la conclusión es clara: no existe obstáculo alguno en los compromisos con la OIT que impida a la Argentina avanzar efectivamente en reformas legales conducentes a logro del objetivo de una organización sindical democrática.

## Referencias

North, Douglass C. (1991): "Institutions", *Journal of Economic Perspectives*, Volume 5, Number 1, Winter 1991, pages 97-112.

Acemoglu, Daron and James A. Robinson (2012): *Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty*. New York, Crown Publishers.

Documento elaborado por  
el **Instituto de Economía Política** y el **Instituto de Derecho Privado**,  
miembros del *'think tank'* **Insight 21**, de la **Universidad Siglo 21**

### Directores:

Dr. Gastón Utrera (IEP)

Dr. Martín Juárez Ferrer (IDP)