

# La reforma de la Constitución Nacional de 1994: desafíos para el sindicalismo

*Argentinian 1994 Constitutional Reform: Challenges to Syndicalism*

DOI: 10.0033/RACP.14522160

**Sebastián Nahuel Pasarín\***

Universidad de Buenos Aires  
Argentina

**Fecha de recepción:** 25-09-2024

**Fecha de aceptación:** 29-11-2024

## Resumen

El artículo documenta y analiza la participación de sindicalistas en la reforma constitucional argentina de 1994. Contextualiza la reforma como parte del objetivo reeleccionista del gobierno justicialista de Carlos Menem, y en el marco de las negociaciones con el radicalismo opositor liderado por Raúl Alfonsín. Detalla el conjunto de sindicalistas constituyentes dentro de los 305 convencionales, y el peso que estos ocuparon en cada bloque partidario. Contribuye así a documentar el proceso de desindicalización del peronismo en los noventa, y detalla algunos de los repertorios de acción de los grupos resistentes. Entre ellos se destacan algunas de las agendas que impulsaron los sindicalistas en la Convención, con particular énfasis en la discusión sobre la educación pública. El artículo utiliza diversas fuentes directas sindicales y de la convención constituyente.

## Abstract

In this paper I analyse syndicalism's participation in 1994 Argentinian constitutional reform. First, I contextualize Argentinian reform in Menem's neoliberal government and in a long-term process of negotiation between Menem, leader of Justicialism/ Peronism, and the leader of the opposition, Raúl Alfonsín. Next, I detail the group of conventionals that were also unionists. Thus, the text aims to collaborate on the description of the desindicalization process in Argentina during nineties but also on the resistance. I focus on the public education agenda which was the main campaign that unionists proposed to Constitutional Convention. The article is based on direct unionist and constitutional reform sources.

*Palabras clave:* Sindicalismo; Reforma Constitucional; Historia del Derecho; Historia Constitucional; Derecho Constitucional.

*Keywords:* Syndicalism; Constitutional Reform; History of Law; Constitutional History; Constitutional Law.

---

\* <https://orcid.org/0009-0006-6946-557X>. Correo electrónico de contacto: [spasarin@derecho.uba.ar](mailto:spasarin@derecho.uba.ar)

## I. Introducción<sup>1</sup>

Las constituciones suelen analizarse desde la historia y desde el derecho con foco en dos grandes universos. Uno es el régimen de poderes que establecen, lo que se conoce como parte orgánica. El otro —la parte dogmática— se vincula con los derechos, principios y garantías reconocidos en el texto constitucional. Las voces privilegiadas para comprender ambos campos son las de los juristas: ellos hacen, dicen e interpretan el derecho<sup>2</sup>.

Sin embargo, como parte de un proceso preocupado por la legitimidad de las reformas constitucionales, y por desarrollar una mirada crítica de sus resultados, se ha venido desarrollando una corriente con foco en los sujetos del debate constitucional (Clavero, 2021). ¿Quiénes hacen las constituciones y para quiénes son hechas? El foco en los sujetos nos permite responder estas preguntas generales, aportando una dimensión social de la reforma. Personas, trayectorias, agendas y demandas se imbrican prioritariamente en la mirada a los sujetos. Estos aspectos del análisis constitucional se han abordado poco para el caso argentino, inclusive desde una perspectiva crítica que también ubicó su producción en la lógica de derechos y poderes (Aldao y Clérico, 2014; Benente, 2019; Gargarella, 2014).

El objetivo de mirar a los sujetos de las reformas es a la vez comprensivo y crítico de las constituciones, antes que explicativo. Y decididamente rechaza el rol de justificación del régimen constitucional que el derecho tradicional intenta ocupar. En cambio, propone una nueva interpretación a partir del uso de herramientas de la historia que permita comprender al derecho en su complejidad, como parte de lo social (Caroni, 2014; Vita y Cacciavillani, 2021).

Entre los muy pocos aportes que podemos señalar sobre el proceso constituyente de 1994 con foco en los sujetos aparecen algunas voces del contexto (Bosoer, 1994; Feijoó, 1994; Saín, 1994). Estos trabajos señalan la existencia de grupos descontentos con el menemismo —inclusive dentro del justicialismo— con capacidad para sostener una participación crítica<sup>3</sup> con el objetivo de arrancar aún más compensaciones a la reelección de Menem<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Agradezco la lectura y comentarios de Déborah González Area y Leticia Vita.

<sup>2</sup> Tradicionalmente un “ellos” masculino (Vita y Cacciavillani, 2023). Sobre el tema de poderes y derechos en la historia constitucional ver Clavero (2021) y Zimmermann (2017).

<sup>3</sup> Con particular relevancia para esta tesis, Feijoó (1994) planteó la existencia de un “partido transversal”, con una suerte de “mandato generacional”, y aliado a un conjunto de “liberales doctrinarios” ávidos de impulsar agendas propias como medio ambiente, indigenismo, educación, entre otras.

<sup>4</sup> Entre ellas no solo las atribuidas a la UCR de Alfonsín —ordenadas bajo la lógica de la atenuación del presidencialismo—, sino también otras originadas en los grupos no pactistas como la consolidación del protagonismo popular, la incorporación creativa de instituciones que pusieran al día las garantías constitucionales (Feijoó, 1994), la democratización de las instituciones preexistentes, el carácter fundamental de

Sobre esa base, la Convención Constituyente de 1994 no se presenta como un aburrido trámite de ratificación de un pacto, sino como un proceso de importancia y resultado incierto, con sorpresas, representantes novedosos, episodios y alianzas fuera de libreto, y conceptos en disputa. En suma, un escenario que difiere de la imagen de mero trámite que se había instalado en algunos análisis del período<sup>5</sup>.

Desde la perspectiva de los sujetos son muchas las agendas que pueden pensarse en sentido transversal y que no han sido abordadas por la historia constitucional: las vinculadas con la educación —a la que este trabajo se dedica tangencialmente—, la salud, el medioambiente, la secularización, las políticas de memoria, la de género, especialmente a partir de la importante participación de las convencionales mujeres que ingresaron a partir de la ley de cupo (Ronconi y González, 2019).

Como parte de la tarea de reconstruir la actuación del sindicalismo en las reformas constitucionales nacionales del siglo XX en una lógica de largo plazo, la hipótesis que guía este artículo es que, respecto a la reforma constitucional de 1949, el sindicalismo perdió trascendencia en la Convención de 1994, tal como lo venía haciendo en otros ámbitos como la Cámara de Diputados y el Partido Justicialista. El trabajo no se agota en detallar esa confirmación, sino que avanza en documentar y analizar las estrategias e intervenciones que se dieron los grupos que resistían ese proceso. ¿Qué fue de los sindicalistas constituyentes en la reforma constitucional de la desindustrialización? ¿Qué agendas o debates impulsaron, qué derechos defendieron, cuáles fueron los conceptos resaltados en sus discursos? ¿Qué desafíos enfrentaron? Y en clave más amplia: ¿qué aporta el 94 para la mirada de largo plazo de la participación sindical en las reformas constitucionales nacionales?

En lo que sigue el artículo repasa brevemente el tema de la participación del sindicalismo en las reformas constitucionales argentinas del siglo XX. A continuación, contextualiza la reforma constitucional de 1994 detallando antecedentes relevantes para comprender la ausencia de representantes del movimiento obrero en los ámbitos que estructuraron la reforma. En el siguiente punto, documenta la participación de los sindicalistas constituyentes en 1994, los criterios utilizados para la conformación del colectivo, las motivaciones o desafíos que explican la presencia sindical, y las agendas que impulsaron, con

---

algunos derechos —entre ellos el del trabajo y los derechos de las mujeres— o la incorporación de una nueva definición sobre la prohibición de discriminación como forma específica de desigualdad (Bravo, 1994).

<sup>5</sup> Por ejemplo, en la crítica de Badeni (1994).

especial hincapié en la educativa. Para ello, utiliza principalmente fuentes directas: debates de la Convención Constituyente, fuentes sindicales —documentos y entrevistas personales— y prensa del período. De todo ello el trabajo concluye que, aunque mermada respecto a las reformas anteriores, la presencia sindical en el 94 no pasó desapercibida.

## II. Los sindicalistas constituyentes

Visto desde la perspectiva del sindicalismo, la constitución ha sido un territorio por conquistar desde temprano en el siglo XX. En el camino hacia lograr ver plasmados en la máxima jerarquía normativa sus derechos, los sindicatos han tenido diversos hitos. Normalmente la historia de este recorrido comienza por la conquista de la legislación y la interpelación exitosa de la fisonomía y la acción estatal, para luego alcanzar la cúspide constitucional. Las reformas constitucionales de carácter social pueden ser vistas así como parte del proceso de formación y autonomización del derecho social (Palacio, 2018).

En ese camino, al menos en el contexto latinoamericano, los sindicalistas reclamaron con bastante éxito la autorrepresentación<sup>6</sup>. Aunque se apoyaron en algunos juristas y partidos, en quienes confiaron el éxito de su empresa y el manejo de ciertos saberes, pugnaron por tener una representación propia, y reivindicaron el conocimiento directo de los temas sociales. Así puede verse con claridad en los casos de Argentina, México y Brasil (Bercovici, 2012; Pasarín, 2023), entre otros.

Los discursos de los sindicalistas constituyentes en las convenciones y sus trayectorias son muy relevantes para la historia del derecho constitucional y para los estudios sobre el mundo del trabajo. Por mencionar solo algunas de las proyecciones, permiten extraer conclusiones sobre cómo era comprendido el derecho a mediados del siglo XX. En particular, sobre la centralidad del trabajo como ordenador social, las expectativas de los trabajadores y sus organizaciones en el Estado constitucional, los contornos e imaginarios populares. Contrastar estas reflexiones con las que realizaban los juristas permite además delimitar ciertas tensiones útiles para pensar las transformaciones jurídicas, sociales y estatales, y sus límites.

---

<sup>6</sup> La situación varía al mirar las reformas sociales europeas no comunistas, en donde los debates sobre la inclusión de derechos sociales datan de la vieja época (Martín, 2014), pero la participación de sindicalistas pareciera no ser un punto destacado.

El contingente de sindicalistas constituyentes que participó de los procesos de reforma de carácter social de las constituciones latinoamericanas a mediados del siglo XX carece de un estudio profundo y sistemático. En el plano nacional se avanzó en algunas trayectorias puntuales, como la de la comunista Irma Othar que participó de la reforma constitucional argentina de 1957 (Valobra, 2012). También en documentar la participación del sindicalismo en reformas constitucionales provinciales como parte de los estudios sobre el partido peronista (Rodas, 2020).

Sabemos que la reforma de 1949 constituye un punto de ruptura: es la primera vez en la historia nacional en la que el pueblo en general se abocó a pensar los contenidos del texto constitucional, y que el poder constituyente se nutrió del aporte de representantes del movimiento obrero organizado, en un porcentaje significativo. Por eso, no conviene reducir la Constitución de 1949 a la figura de Perón, ni a su objetivo reeleccionista: sus aportes van mucho más allá (Vita, 2023).

En 1957, el número de sindicalistas constituyentes se redujo, en el contexto de la proscripción peronista. No obstante, la participación del movimiento obrero durante el tiempo en que duraron las sesiones mantuvo algunas de sus formas típicas, como las interpelaciones a la Convención a través de cartas con demandas varias. A la vez, aparecieron novedades en la conformación del contingente de sindicalistas que debatieron el texto constitucional que incorporó el 14 bis, marcadas sobre todo por la presencia de mujeres sindicalistas, como la ya referida Othar.

¿Qué sucedió en 1994? Completar la imagen contribuye a reconstruir un proceso de larga duración, y aporta a repensar el vínculo general entre sindicalismo, Estado y política desde la perspectiva concreta de las reformas constitucionales. El ejercicio contribuye también a la reflexión en torno al repertorio de acciones del movimiento obrero y del sindicalismo en las democracias constitucionales en perspectiva sociohistórica y política. Formas, estrategias, intereses, perfiles, agendas se imbrican en el intento propuesto del que surge un derrotero particular que estructura parte de la historia del movimiento obrero nacional.

### **III. La reforma constitucional de 1994 en contexto**

El contexto de la reforma del 94 está marcado por la hegemonía de las ideas promercado, el abandono de la matriz Estado céntrica, y la preeminencia ideológica del pensamiento

neoliberal acuñado en el Consenso de Washington (Cavarozzi, 1999; Oszlak, 2003; Thwaites Rey, 1999). A nivel político, 1994 es un año de consolidación del programa del menemismo: a los triunfos electorales de 1991 y 1993 se añade el éxito del plan de estabilización económica conocido como la convertibilidad y la culminación del proceso de privatizaciones, con un saldo muy favorable a la orientación del gobierno (Gerchunoff y Torre, 1996). Comienza así una transición hacia una segunda etapa de la convertibilidad, marcada por la transferencia de ingresos a empresas oligopólicas y su relativa autonomía del ciclo de crecimiento económico nacional (Basualdo, 2006).

Sobre esta base, Menem busca garantizar la continuidad de su proyecto político y económico introduciendo la reelección presidencial<sup>7</sup>. Las elecciones a convencionales constituyentes celebradas en abril de 1994 ratificaron la hegemonía del menemismo, a pesar de haber constituido el principio del fin de la lógica bipartidista que alumbró la primera década de recuperación democrática. Los procesos de impugnación general del modelo económico y social del gobierno, que tenían hasta entonces expresiones más bien sectoriales, locales o regionales, recién comienzan a centralizarse y organizarse en julio de aquel año con la Marcha Federal, y luego el paro general del 2 de agosto.

Entre los procesos de larga duración que ayudan a comprender el contexto de la reforma de 1994, y que son destacados como antecedentes de lo que se conoció como el Pacto de Olivos (García Lema, 1994), no aparecen demasiados rastros de una participación de actores del mundo del trabajo en los debates, ni tampoco contenidos que interesen habitualmente al movimiento obrero. Comenzando por la modificación surgida del contexto dictatorial del Gran Acuerdo Nacional (1972) lo que aparece más presente es la participación de expertos juristas con prioridad o exclusividad, y dedicados a repensar el diseño institucional del poder.

Ya con la recuperación democrática la situación varía, pero no en forma determinante. En efecto, bajo el gobierno radical de Raúl Alfonsín, nace el Consejo para la Consolidación de la Democracia (CCD)<sup>8</sup>, que organiza y expresa el proyecto reformador del radicalismo. Aunque incluye personalidades que van más allá del derecho (como René Favaloro o María Elena

---

<sup>7</sup> Hasta entonces, por el art. 77 de la Constitución Nacional que regía previo a la reforma, el mandato del presidente y el vicepresidente se extendía por seis años, sin que sea posible la reelección sino con el intervalo de un período.

<sup>8</sup> El CCD se crea por decreto 2446/85 publicado en el Boletín Oficial 25837 del 31 de diciembre de 1985. Fue dirigido por Carlos Nino. Emitió dos dictámenes sobre el tema: el preliminar (1986) y el segundo (1987).

Walsh), ninguna de ellas proviene específicamente del mundo del trabajo. Los dictámenes del CCD tocan temas como la incorporación del derecho a la salud o de nuevas formas de participación directa, pero sus principales observaciones al sistema constitucional están dirigidas a los poderes públicos, bajo la lógica de atenuación del sistema presidencialista.

Luego de los fracasos de las negociaciones que siguieron a la actuación del CCD se crea en 1992 la Comisión de Juristas del Partido Justicialista para la Reforma Constitucional, que elabora tres dictámenes. La comisión es integrada exclusivamente por abogados<sup>9</sup>, y se expide sobre la necesidad, oportunidad y contenido de la reforma, respectivamente. Al respecto de los contenidos señalan como urgente solo las modificaciones en torno a la organización del poder, y no a nuevos derechos cuya consagración venía siendo dada en los ámbitos internacionales por la ratificación de tratados de derechos humanos.

Con la victoria electoral del menemismo en 1993 se da impulso a diversos proyectos de ley para declarar la necesidad de la reforma, involucrando activamente en la empresa al Poder Legislativo como parte de la estrategia de presión negociadora del peronismo. Es recién allí donde podemos documentar la opinión sindical, con la reserva presentada por Oraldo Britos —luego elegido convencional— según la cual la reforma debía garantizar un rol interventor del Estado, incluir la justicia social como garantía constitucional, imponer el requisito de consulta previa para algunos cambios institucionales, y limitar los decretos de necesidad y urgencia<sup>10</sup>.

El Pacto de Olivos, firmado hacia fines de 1993, retoma estos antecedentes, y agrega otras particularidades. El 29 de diciembre de 1993 se convierte en la ley 24309. El acuerdo establece los contenidos de la reforma, dejando claramente detallado qué cambios serían introducidos en el texto constitucional, en lo que se denomina Núcleo de Coincidencias Básicas (NCB). Allí figuran los temas centrales como la reelección, y ciertos mecanismos de atenuación del presidencialismo con los que el radicalismo justificaba su apoyo. Asimismo, se habilitan temas para que sean considerados y debatidos por la Convención —algunos de los cuales interesan a los sindicatos— como la incorporación de mecanismos de democracia

---

<sup>9</sup> Fueron Cesar Arias, Carlos Corach, Roberto Domínguez, Roberto Dromi, Alberto García Lema, Carlos Juárez, Héctor Masnatta, Eduardo Menem, Adolfo Rodríguez Saá y Hugo Rodríguez Sañudo. Masnatta (1993) es uno de los principales exponentes de la cuestión social en los debates del contexto. Es quien reivindica la importancia de la inclusión de derechos sociales en la constitución, defiende su carácter operativo, y busca instalar la reforma en el camino de sus antecesoras del 49 y del 57 en oposición a la lógica neoliberal del contexto.

<sup>10</sup> La reserva del senador Britos y del resto puede consultarse en los archivos de la sesión del 21 de octubre de 1993 en <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/parlamentaria/fechaDada>

semidirecta o la creación de nuevas instituciones (Defensor del Pueblo, Consejo Económico Social, entre otros).

Como se observa del repaso, el sindicalismo no es protagonista de ninguno de los antecedentes que ayudan normalmente a contextualizar la reforma de 1994. Tanto en el formato del CDD radical, como en las comisiones del justicialismo, la cuestión de la reforma constitucional fue reservada a expertos en derecho, que a la vez eran ungidos asesores de dirigentes políticos nacionales o provinciales. Así se vio reflejado en la conformación del colectivo de convencionales: más de la mitad eran abogados/as, y muchos/as de ellos/as ocupaban simultáneamente cargos políticos en el Poder Ejecutivo o Legislativo nacional o provincial.

### **A. El sindicalismo argentino en los años previos a la reforma constitucional**

El año 1994 está marcado por la formalización de cierta reconfiguración del sindicalismo que amerita una breve recapitulación. Desde el retorno de la democracia se traba una tensión entre los dirigentes sindicales peronistas y el radicalismo alfonsinista, principalmente en torno a la democracia interna de los sindicatos. Con todavía un considerable número de sindicalistas en el Congreso, y una participación importante en la vida interna del justicialismo (Ferrari, 2009; Gutiérrez, 2000) el sindicalismo logra derrotar el proyecto de ley que llevaba el nombre del ministro Mucci<sup>11</sup>, con los votos de los senadores del Movimiento Popular Neuquino. Desde entonces se suceden duras negociaciones del sindicalismo con el alfonsinismo que involucran no solo los aspectos de la vida interna sindical, sino también los reclamos ante la situación económica marcada por la inflación, en un contexto de suspensión de las negociaciones colectivas. En paralelo, la derrota electoral del 83 impacta en el vínculo entre sindicalismo y peronismo, y comienza un camino de desindicalización de la estructura partidaria (Gutiérrez, 1998; 2000).

Estos dos procesos culminan con un saldo agrí dulce para los dirigentes sindicales peronistas. Para 1988 se verían desplazados en el nuevo Consejo Partidario del justicialismo y en la Carta Orgánica reformada. Progresivamente irán perdiendo peso en la estructura partidaria y, en consecuencia, cargos de representación. Para 1993 los diputados de origen sindical del peronismo representarán menos del 10 %, contra el 25 % que había marcado la

---

<sup>11</sup> Entre otras cosas, el proyecto preveía imponer por ley la participación de minorías en las comisiones directivas de sindicatos.



primera conformación de la Cámara en 1983 (Gutiérrez, 1998). Por otro lado, luego de las elecciones del 87 el sindicalismo impone el avance de su agenda con la incorporación del sindicalista Carlos Alderete al Ministerio de Trabajo. Se sanciona entonces Ley de Asociaciones Sindicales que repuso los mecanismos principales que caracterizan al ordenamiento sindical nacional desde el primer peronismo como la personería gremial (Corte, 1994) y se reactiva la negociación colectiva suspendida desde la dictadura.

Menem asume el 8 de junio de 1989. Aunque inicialmente da señales de un vínculo típico entre peronismo y sindicalismo —como que un dirigente de la CGT ocupe el Ministerio de Trabajo o la Presidencia de la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Diputados— esta dinámica es reformulada.

En apretada síntesis, sabemos que el gobierno de Menem aparta a los sindicalistas del centro del poder estatal (Senén González y Bosoer, 2009). En el Poder Legislativo sólo mantienen cierta capacidad de bloqueo o negociación mínima (Etchemendy, 2001) que no interrumpe seriamente el desarrollo del modelo económico. Se trata del capítulo consagradorio del ya referido proceso de desindicalización del justicialismo (Gutiérrez, 2000; Levitsky, 2003; Murillo, 2005). Así los dirigentes sindicales se ven en la obligación de redefinir los términos de aquello que había sido una marca histórica: su participación en la política y el Estado (Bunel, 1992).

La coyuntura de los primeros meses del primer gobierno de Menem, que es de las más conflictivas del período, ya muestra las divisiones sindicales en torno al gobierno que tenderán a asentarse con el desarrollo de los acontecimientos. Algunos trabajos distinguen entre dos grandes corrientes: de impugnación o resistencia, y de apoyo (Abal Medina, 2012). Otros animan subdivisiones más allá del posicionamiento coyuntural ante el gobierno de Menem, a partir del análisis de la persistencia de características de más largo plazo dentro de cada corriente (Fernández, 1995; Novick y Tomada, 2001; Palermo y Novaro, 1996).

Quienes se reconfiguran principalmente en el 94 son los grupos de resistencia al menemismo; este año está sindicado como el comienzo de una articulación táctica de estas corrientes. Para entonces, algunos episodios sociales ya habían anticipado una modificación en los términos de la conflictividad social: en diciembre de 1993 se produce el Santiagueño, una rebelión generalizada contra el ajuste del gobierno provincial que deriva en la

intervención provincial (Auyero, 2002; Cotarelo, 1999). Sobre este contexto, el CTA<sup>12</sup> define centralizar y nacionalizar las luchas provinciales y sectoriales en una sola marcha que visibilice las consecuencias sociales del menemismo. Así surge la convocatoria a la Marcha Federal, bajo la consigna “Una argentina para todos”, que inicia simultáneamente en La Quiaca y Ushuaia el 4 de julio y culmina con un acto en Plaza de Mayo el 6 de julio. Recibe un apoyo inusitado tanto de los partidos de la oposición (desde el MODIN hasta la UCR, pasando por el socialismo, la izquierda trotskista y el Frente Grande)<sup>13</sup> como de las corrientes sindicales que mantenían su apuesta estratégica en la CGT, pero conformaban corrientes internas de oposición a la conducción, como el MTA<sup>14</sup>. La convocatoria exitosa<sup>15</sup> anima un segundo evento: el paro nacional del 2 de agosto de 1994, convocado conjuntamente por el CTA y el MTA. Ambos sucesos tienen lugar durante las sesiones de la Convención Constituyente.

Con el tiempo, estos grupos de resistencia tenderán a dividirse por sus opciones de política electoral: mientras que la CTA apostará principalmente a la construcción del Frente Grande y sus continuaciones (Novick y Tomada, 2001; Palomino, 2000), los principales dirigentes del MTA confiarán en líneas de impugnación internas al menemismo dentro del justicialismo (Ferrer, 2005). No obstante, la unidad en la acción de impugnación al gobierno de Menem que se consagra en 1994 continuará hasta el final de su mandato.

---

<sup>12</sup> El Congreso de los Trabajadores Argentinos (CTA) publicó su documento fundacional en 1991, en lo que se conoce como el Grito de Burzaco. Se planteó la creación de un nuevo modelo sindical sobre la base de la autonomía del Estado, los partidos, y los patrones; con democracia interna y apertura a otras organizaciones sociales y demandas ampliando así el universo de representación e incluyendo jubilados y desocupados, entre otros. El 4 de abril de 1992 se realizó en Rosario un congreso del que surgió una mesa de conducción provisoria, conformada principalmente por gremios estatales (CTERA y ATE). Y el 14 de noviembre de 1992 realizó en Parque Sarmiento el primer congreso formal, del que surgió la declaración de principios y un plan de acción. Luego de haber llevado adelante diferentes acciones de movilización y debate, comenzaba el año 1994 con el objetivo de liderar y organizar las luchas de resistencia al menemismo.

<sup>13</sup> En el archivo del CEDINCI pueden observarse los volantes de los diferentes espacios políticos y sindicatos que participaron y sus consignas. La oficial fue “Por una Argentina para todos”. El SADOP (integrante del MTA) repartió volantes con la leyenda “Por la justicia social y el respeto a los derechos elementales del trabajador y su familia”. El Frente Grande agregó: “En defensa de la Escuela y el Hospital Público”. Y el radicalismo marchó bajo la proclama “frenemos al menemismo”.

<sup>14</sup> El Movimiento de los Trabajadores Argentinos (MTA) fue una corriente interna de oposición a la conducción de la CGT menemista, principalmente motorizada por gremios del transporte. Tuvo entre sus figuras principales al camionero Hugo Moyano y al dirigente de la Unión Tranviaria Automotor, Juan Manual Palacios. El archivo de volantes del CEDINCI permite documentar la participación del SADOP y el SAT en la Marcha Federal referenciados bajo el MTA

<sup>15</sup> Clarín tituló su periódico del 7 de julio de 1994 indicando: “Fue masiva la Marcha Federal. Decenas de miles de personas colmaron pacíficamente la Plaza de Mayo en protesta por la política económica”.

## IV. La reforma de la desindicalización: desafíos para el sindicalismo en la reforma constitucional argentina de 1994

### A. El sindicalismo argentino en los años previos a la reforma constitucional

El “identificador sindical” tiene problemas metodológicos no del todo resueltos: ¿quiénes pueden considerarse sindicalistas entre los/as convencionales elegidos/as en 1994? En sus trabajos sobre la desindicalización del peronismo, Gutiérrez (2000) resolvió transitoriamente la incógnita metodológica considerando dentro de los diputados sindicalistas a todos aquellos que presumiblemente comenzaron su carrera política como dirigentes sindicales, sin importar el grado de proximidad entre esos cargos y la diputación<sup>16</sup>. Esta definición, aunque útil para un primer filtro, es sopesada en el caso de los convencionales. Seguirla al pie dejaría dentro del contingente a convencionales que se encontraban muy alejados de la vida sindical, o se relacionaban con ella de una forma puramente política, a través del partido. En definitiva, convencionales que nadie en el contexto identificaría como vinculados al sindicalismo, y para quienes la participación gremial constituía poco más que una curiosidad biográfica. Por ejemplo, Eduardo Duhalde, que había integrado del gremio de municipales antes de ser elegido intendente de Lomas de Zamora (Ferrari, 2013) y que es, por ello, contabilizado por Gutiérrez (1998).

Por otro lado, en lo que respecta a las fuentes, Gutiérrez apoya su reconstrucción en prensa del período, fuentes oficiales, y bibliografía. El repaso por la prensa para el caso de los convencionales del 94 permite corroborar que la Convención Constituyente se vivió como un episodio de profunda desindicalización. En *Página 12*, Ernesto Semán (18 de junio de 1994) indicaba que solo tres dirigentes sindicales *activos* participaban de la Convención, y ninguno era del justicialismo. José Enrique Miguens, en *El Litoral*, directamente titulaba “Convención sin sindicalistas” (*El Litoral*, 5 de junio de 1994). En cuanto a la CGT, el diario *Clarín* señalaba:

la CGT, que no contará con ningún representante en la próxima Convención Constituyente, exhibe una ‘promesa presidencial’ como única garantía de que no habrá decretos de necesidad y urgencia de orden laboral: ‘Menem nos aseguró que no que no habrá decretazo sobre reforma laboral o convenciones colectivas’, dicen los sindicalistas para aferrarse a la palabra del Presidente. (*Clarín*, 23 de mayo de 1994)

<sup>16</sup> En un trabajo anterior, en una fórmula muy similar, había señalado que incluía dentro de la selección a todos los diputados que alguna vez ejercieron un cargo sindical, independientemente de si lo hicieron o no en el período inmediatamente anterior a su asunción como diputado (Gutiérrez, 1998).

Los sociólogos explicaban las causas del fenómeno: en la referida nota de Semán, Julio Godio señalaba que “[l]a composición de la Convención expresaba los cambios que se produjeron en la sociedad” (*Página 12*, 18 de junio de 1994). Miguens, por su parte, enumeraba cuatro razones: el desprestigio de los dirigentes, la dispersión organizativa de la CGT, la baja tasa de sindicalización en comparación con países europeos, y el crecimiento de sectores menos protegidos —“marginales”— que los del empleo formal, a quienes el sindicalismo no lograba representar (*El Litoral*, 5 de junio de 1994).

Entre las fuentes oficiales, el *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente* (DSCNC) constituye el insumo prioritario dado que incluye las versiones taquigráficas de los debates en pleno y parcialmente de las comisiones. Allí se plasman los discursos de los/as convencionales, que normalmente contienen referencias autobiográficas. Este aspecto es especialmente destacado entre los sindicalistas que habitualmente enfatizan su origen popular, en contraste con las prácticas y saberes típicos del parlamentarismo. Además del DSCNC existe una publicación periódica de la Convención de 1994 con breves perfiles de los convencionales (Sarmiento, 1994).

Teniendo en consideración las fuentes mencionadas puede determinarse si la participación de los convencionales en organizaciones sindicales tuvo impacto en sus trayectorias políticas, si detentaron un cargo de jerarquía en el gremio al que pertenecían, y si esa pertenencia persistía de alguna forma en la coyuntura de la reforma constitucional<sup>17</sup>; como así también el impacto que el significativo obrero tuvo en sus discursos durante la Convención, y en las agendas que impulsaron.

De resultas, podemos señalar que los sindicalistas constituyentes del 94 fueron al menos<sup>18</sup> doce (12) de trescientos cinco (305), lo que equivale a casi el 4 %:

**Cuadro 1: Sindicalistas constituyentes en 1994**

Nombre y Apellido	Provincia	Partido	Gremio
Carlos Manfredotti	Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sud	PJ	Televisivo

<sup>17</sup> En algunos casos se manifiesta la identidad sindical en forma explícita, en otros se muestra la conexión a través de reivindicaciones u homenajes. También los sindicalistas constituyentes suelen expresarse como tales con muestras de humildad o señalando su incapacidad o limitación para el manejo de ciertos saberes jurídicos o del parlamentarismo.

<sup>18</sup> El agotamiento de los esfuerzos investigativos sobre los convencionales menos conocidos y sus trayectorias podría representar nuevos avances en la materia, como así también adoptar otros criterios de selección, como el de Gutiérrez (2000) ya referido, podría incluso ampliar el contingente.

Nombre y Apellido	Provincia	Partido	Gremio
Julio Miranda	Tucumán	PJ	Petrolero
Oraldo Britos	San Luis	PJ	Ferrovionario
Tulio Del Bono	San Juan	PJ	Docente universitario
Héctor Di Tulio	Santa Cruz	UCR	Docente
Nilda Gómez de Marinelli	Misiones	UCR	Docente
Rosa Llugdar	Santiago del Estero	UCR	Docente universitario
Alberto "Pichi" Piccinini	Santa Fe	Frente Grande	Metalúrgico
Isidro Ramón "Pelado" Dubini	Entre Ríos	Frente Grande	Estatal
María Inés Brassesco	Buenos Aires	Frente Grande	Metalúrgico
María Vicenta "Mary" Sánchez García	Buenos Aires	Frente Grande	Docente
Alfredo Bravo	Capital Federal	Socialista	Docente

**Fuente: elaboración propia**

Como se observa, a diferencia de lo señalado por la prensa, muchos de los sindicalistas constituyentes se alistaron en el justicialismo y pertenecían originalmente a la CGT, aunque su proporción al interior del contingente partidario fue escasa: cuatro de ciento treinta y cuatro, lo que equivale a casi el 3 % de los convencionales justicialistas. Esta proporción es apenas mayor en el radicalismo, y muy superior en el Frente Grande. Entre los primeros, los sindicalistas constituyentes fueron al menos tres de setenta y cuatro, lo que equivale al 4 %.

Entre los frentistas los sindicalistas constituyentes representaron casi el 13 % de los convencionales: cuatro de treinta y uno<sup>19</sup>.

## **B. Las agendas del sindicalismo en la Convención**

¿A qué fueron los sindicalistas a la Convención? ¿Hubo una “agenda sindical”? La pregunta permite introducirnos sobre la indagación de lógicas transversales o corporativas al interior de la Convención de 1994. Sin embargo, la hipótesis de la “agenda sindical” se frustra apenas revisado el número de convencionales que podrían llegar a pertenecer a este grupo, sin contar la cláusula cerrojo que se había impuesto al NCB. Se impone entonces redirigir los interrogantes hacia otras agendas que lograron desarrollo durante la Convención, para observar si en ellas los sindicalistas constituyentes tuvieron relevancia.

La de la educación es la principal agenda de la que participaron los sindicalistas constituyentes de 1994. Es clara la predominancia de dirigentes sindicales provenientes de esta actividad. Muchos de ellos/as integraron la Comisión de Competencia Federal<sup>20</sup>, de la cual “Mary” Sánchez fue vicepresidenta segunda. También intervino Isidro Ramón Dubini como prosecretario, y como vocales Héctor Di Tulio y Rosa Llugdar. En esa comisión defendieron un proyecto multipartidario<sup>21</sup>, que llevaba la firma del Frente Grande, la Unidad Socialista y la Unión Cívica Radical. Tenía como fin garantizar el financiamiento, gratuidad y laicidad de la educación pública y la ciencia. La redacción original del artículo a incorporar dentro de las facultades del Congreso de la Nación decía:

Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto de las provincias y al bienestar e igualdad de oportunidades para todos los habitantes garantizando, en concurrencia con las provincias, la educación y progreso de

<sup>19</sup> La pertenencia partidaria de los convencionales fue tomada de la información provista por el Departamento de Estadísticas de la Dirección Nacional Electoral, perteneciente a la Secretaría de Asuntos Institucionales del Ministerio del Interior de la Nación.

<sup>20</sup> El art. 35 del reglamento de la Convención definió once comisiones de trabajo. El art. 44 estableció la Comisión de Competencia Federal con atribuciones para considerar ciertos temas habilitados: distribución de competencias entre la Nación y las provincias respecto de la prestación de servicios y en materia de gastos y recursos y régimen de coparticipación; jurisdicción provincial en los establecimientos de utilidades nacionales; y posibilidad de realizar por las provincias gestiones internacionales. Los temas habilitados podían ser incorporados a la constitución por diversos mecanismos (modificaciones a las facultades de los Poderes, cláusulas transitorias, entre otras).

<sup>21</sup> Por el art. 56 del reglamento interno se estableció el mecanismo para la presentación de proyectos. Estos debían ser ingresados por los convencionales y era el presidente quien tenía la facultad de girarlos a la comisión. Como es habitual, la pertinencia de las comisiones para tratar los proyectos no estaba dada sólo por la competencia establecida reglamentariamente sino también por la facultad discrecional del presidente o los acuerdos que a este respecto se pudieran generar con el oficialismo.

la ciencia y del conocimiento. Asegurar la educación pública, universal, permanente, de prescindencia religiosa y gratuita en todos los niveles del sistema educativo, mediante la asignación a través del presupuesto nacional, de los recursos humanos y económico financieros suficientes —debiendo ser estos últimos superiores al 6 % del Producto Bruto Interno (PBI) anual— para garantizar a todos el acceso, la permanencia y el egreso de un sistema educativo que promueva la libertad de utilizar los conocimientos existentes y de generar nuevos conocimientos; la calidad educativa, los valores democráticos, la tolerancia, la participación y la no discriminación. Garantizar a las universidades nacionales su autonomía institucional y académica y la libertad de cátedra. Proveer al progreso de la ciencia, la investigación y el conocimiento en todas las ramas del saber mediante la organización, la planificación y la protección del sistema nacional de ciencia y tecnología, —garantizando los recursos humanos y económico financieros suficientes— debiendo ser estos últimos superiores al 2 % del Producto Bruto Interno anual— para perfeccionar el nivel científico, técnico y académico del país. Preservar el trabajo de los docentes e investigadores, los productos de su labor y la integridad y autonomía institucionales de los organismos educativos, científicos, tecnológicos y técnicos nacionales. (Expedientes de la Comisión de Competencia Federal, expediente núm. 189).

Entre los fundamentos del proyecto se mencionaba también la cuestión salarial como aspecto directamente ligado a la necesidad de financiamiento:

Hoy en medio de una crisis orgánica del sistema educativo, la educación y la investigación requieren del respeto y la jerarquización de los docentes e investigadores, garantizando su salario digno, su estabilidad laboral, su capacitación permanente y su participación en las políticas educativas. (Expedientes de la Comisión de Competencia Federal, expediente núm. 189)

Desde la perspectiva del proyecto, el financiamiento debía ser garantizado por el Estado Nacional en las jurisdicciones que lo no alcanzaran y debía ser recaudado de impuestos directos aplicados a aquellos sectores que poseen mayor capacidad para contribuir con parte de su riqueza.

La cuestión fue recogida por la prensa, que resaltó el trabajo coordinado interbloques y la difusión realizada por el Suteba y la CTERA (*Página 12*, 10 y 12 de agosto de 1994; *Clarín*, 13 de junio de 1994). Además, conforme informó Adriana Puiggrós durante las sesiones de la

Convención, el proyecto contó con la intervención directa, apoyo y expectativa de diversas asociaciones sindicales y profesionales del campo de la educación y el desarrollo científico. Entre las diferentes actividades con las cuales fue respaldado el proyecto durante el funcionamiento de la Convención, la prensa resaltó una movilización que contó con apoyo gremial y estudiantil, realizada el 15 de junio (*El Litoral*, 16 de septiembre de 1994).

La discusión por la inclusión del tema educativo en una de las comisiones fue planteada y defendida por representantes de diferentes partidos<sup>22</sup> alegando que este había sido lema de campaña de todas las fuerzas. Así el giro del proyecto a la Comisión de Competencia Federal, comprendido como parte de la discusión de las facultades provinciales en materia educativa y el fortalecimiento del régimen federal, fue un primer logro.

Sin embargo, la cuestión fue la última tratada, después de los temas establecidos en la ley 24309, en la reunión de comisión del 14 de julio de 1994<sup>23</sup>. Hasta último momento se mantuvieron negociaciones por la redacción final del artículo. Finalmente fue acordado un texto entre parte del radicalismo y del justicialismo, excluyendo muchos de los aspectos inicialmente considerados. Hasta la última sesión la dirigente de la ADUNSE, Rosa Lludgar, intentó defender desde la UCR la inclusión del financiamiento y de la gratuidad de la universidad, sin éxito<sup>24</sup>. Finalmente acompañó el dictamen de la mayoría con disidencia parcial. Los convencionales del Frente Grande (Sánchez, Puiggrós, Rébora, Serra y Dubini) firmaron un dictamen de minoría que contó con el apoyo del convencional Varese de Cruzada Renovadora de San Juan.

El debate fue recuperado en el pleno, sobre todo durante las sesiones del 4 al 11 de agosto. Allí se trataron las interpretaciones del texto a aprobarse, las limitaciones de la redacción propuesta por la mayoría, las diferencias entre equidad y gratuidad educativa, los problemas derivados de una descentralización sin fondos suficientes, la autonomía universitaria, la laicidad<sup>25</sup>, entre otros diversos tópicos.

---

<sup>22</sup> Por el PJ, Del Bono; por la UCR, Lludgar; y por el Frente Grande, Puiggrós y Sánchez.

<sup>23</sup> Otros temas presentes en diversos proyectos, como los vinculados a la salud, no fueron tratados, lo que representa la fuerza comparativa que logró la cuestión educativa respecto a otros asuntos.

<sup>24</sup> Algo similar puede señalarse respecto a la redacción de lo que finalmente fue el artículo 41 de la Constitución Nacional, vinculado con el medioambiente, y la propuesta de la UCR defendida por Gómez de Marinelli (ver DSCNC, p. 1709 y siguientes; reunión del 21-7-1994).

<sup>25</sup> Sobre este punto la Corte Suprema, por mayoría, ha interpretado que más allá de las diferencias en torno a cómo debía redactarse la norma los convencionales entendieron que el carácter laico de la educación pública era un principio clave para asegurar la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna. El juez Rosatti, en disidencia, manifestó que “surge del texto de la norma suprema nacional que el constituyente no ha consagrado expresamente que la educación deba ser laica” (CSJN



Otro de los aspectos que encontró apoyo e impulso desde la acción gremial, y fue resaltado por la prensa del período, fue la incorporación del Consejo Económico y Social, impulsado por María del Carmen Feijóo (PJ - Buenos Aires). A pesar de que el Consejo había sido parte de las propuestas de participación a incorporar en la constitución por parte del Consejo para la Consolidación de la Democracia (capítulo VII del dictamen preliminar), y de la Comisión de Juristas del Partido Justicialista de 1992 (punto 10 del tercer documento), como así también del sindicalismo opositor agrupado en la CTA<sup>26</sup>, la propuesta no encontró asidero.

Es cierto que algunos legisladores sindicalistas del justicialismo se habían manifestado en contra del Consejo, como Britos en oportunidad de dejar fijada su posición al manifestar su acompañamiento con reservas del proyecto de necesidad de la reforma que tuvo aprobación en octubre de 1993<sup>27</sup>. Sin embargo, diversos convencionales y asesores han sugerido que la oposición al Consejo y a la gratuidad universitaria provenían directamente desde Cavallo o desde el Banco Mundial (Feijóo, 2024; Maqueda, 2024; Puiggrós, 2024), aspecto que también fue destacado en la prensa del período (*Clarín*, 8 de agosto de 1994).

En otro orden algunos sindicalistas constituyentes del Frente Grande intentaron introducir la cuestión laboral desde el debate de asuntos ambientales. En oportunidad de debatir el dictamen de la Comisión de Nuevos Derechos y Garantías, Piccinini —haciendo uso por primera vez de la palabra en una sesión plenaria— intentó introducir los aspectos vinculados con las condiciones y medio ambiente de trabajo. El líder de la UOM-Villa Constitución espetó: “Espero que construyamos una reforma de la Constitución que permita

---

en “Castillo, Carina Viviana y otros c/ Provincia de Salta - Ministerio de Educación de la Prov. de Salta s/ amparo”, sentencia de 12 de diciembre de 2017, publicada en *Fallos*: 340:1795).

<sup>26</sup> La CTA había organizado un espacio de discusión y acción denominado el Congreso del Trabajo y la Producción (CTP). Se reunió en julio de 1993 (Del Frade, 2004). Se trataba de un encuentro de carácter plural, del que participaban además del sindicalismo, las asociaciones de pequeñas y medianas empresas, la Federación Agraria Argentina, monotributistas, la Federación Universitaria Argentina y diversos partidos políticos de oposición al menemismo. Este espacio organizaba foros de debate, y diversas acciones de protesta. En marzo de 1994 el CTP elabora un documento frente a la asamblea constituyente en el que enumera diversas exigencias. Denuncia que la no inclusión de ciertas agendas de reforma en la Ley de Necesidad (obturadas por el NCB) ratifica que la convocatoria estaba mucho más orientada a la reelección que a “promover el debate que importa a la mayoría de la población del país” (CTP, 1994). Sin embargo, señala las vías por las cuales los debates pueden ser introducidos (reforma de atribuciones de los poderes, e incorporación de los tratados internacionales), mostrando que este análisis ya formaba parte de la estrategia consciente de las fuerzas de oposición. Postula seis ejes dentro de los cuales se encontraba la gratuidad educativa y el mejoramiento de las formas de participación directa, entre las que se destacaba el Consejo Económico Social.

<sup>27</sup> La reserva puede consultarse en el expediente 531/93 tratado en la sesión del 21 de octubre de 1993 en <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/parlamentaria/fechaDada>

crear leyes laborales que consideren a los trabajadores como seres humanos. Esa es la verdadera defensa de la vida que tiene que hacer nuestra sociedad” (DSCNC, 1994, p. 1715).

### **C. La Convención como ventana de exposición: el salto a lo político**

Muchos de los sindicalistas que participaron de la Convención ya mantenían una importante participación en la política institucional y partidaria a la que concebían como una dimensión distinta. Por ejemplo, Carlos Manfredotti se definió como un hombre de televisión que había abandonado su tarea para ocupar cargos políticos (DSCNC, 1994, p. 4141). Para ellos la Convención fue un espacio más de esa trayectoria, y una oportunidad para poner en juego las habilidades parlamentarias adquiridas. Este fue uno de los roles más frecuentes entre los sindicalistas constituyentes del justicialismo y el radicalismo. En efecto, Britos (PJ) y Di Tulio (UCR), ambos con experiencia parlamentaria, registran intervenciones tendientes a ordenar o limitar el debate, y también interrupciones a oradores/as de otros partidos. En el caso de Britos, incluso mantiene una discusión con Pierri en ejercicio de la presidencia (DSCNC, 1994, p. 2255). En algunas de estas tramas resalta su rol de dirigente sindical (DSCNC, 1994, p. 469, sesión del 2 de junio y p. 892, en particular en la polémica con Piccinini en las sesiones de 8 y 9 de junio).

Otro de los elementos que explica la presencia sindical en la Convención, y las intervenciones, y que aparece reconocido a posteriori por convencionales y quienes estuvieron cercanos a ellos, es el interés político personal. Este no es exclusivo de los sindicalistas, pero se manifiesta especialmente entre algunos de ellos por su decisión de dar el “salto a lo político”. Este aspecto fue puesto de manifiesto por “Mary” Sánchez durante el debate<sup>28</sup>, y ha sido confirmado para el caso de Piccinini por entrevistas a dirigentes sindicales cercanos a él. En efecto, los entrevistados coinciden en que la Convención era tomada como una ventana de exposición para el lanzamiento de la carrera política. Así ganaron mayor visibilidad ya con la campaña a convencionales, y luego de la Convención lograron ocupar cargos electivos. En particular, Piccinini lanzó su candidatura a gobernador, y Sánchez logró ser diputada nacional.

---

<sup>28</sup> Mary Sánchez indicó: “Aquí hay un convencional que siendo ministro de Trabajo me dijo: ‘Si no les gusta esto, ahí están los votos; hagan un partido político’. Le agradezco realmente esta sugerencia que el me hizo” (DSCNC, 1994, p. 453).

En tren de usar la Convención como ventana de exposición, algunos sindicalistas aprovecharon también las oportunidades de la coyuntura para introducir la realidad en el recinto. El primero de agosto de 1994, en vísperas del convocado paro nacional por la CTA y el MTA, intervino Piccinini para repasar las cifras que graficaban la “crisis social del país”:

En mayo de 1992 había 792.000 desocupados; un año más tarde esa cifra ascendía a 1.004.000 desocupados, y en junio de 1994 llega a 1.400.000. Los desocupados y subocupados suman actualmente más de 2.800.000, lo que representa el 21 por ciento de la población económicamente activa. Inclusive, en esta ciudad en la que nos encontramos reunidos, el 25,9 por ciento de la población económicamente activa se encuentra subocupada o desocupada. (DSCNC, 1994, p. 2592)

En su brevísima exposición concluyó con una crítica sobre los decretos de necesidad y urgencia y propugnó que se limite su uso para cuestiones laborales y previsionales pidiendo a la Convención que no permita “a un gobierno que está atropellando los intereses de los trabajadores, que use libremente este tipo de normas” (DSCNC, 1994, p. 2593)<sup>29</sup>.

También la exdirigente metalúrgica del Partido Comunista, María Inés Brassesco (Frente Grande), planteó que era

necesario que los convencionales hagamos un esfuerzo para hacer penetrar la realidad de nuestro pueblo en este recinto. Esa realidad nos demuestra que dos de cada tres argentinos están marginados del aparato productivo, que este modelo económico, político y social no promueve la justicia social ni la equidad, no es sustentable y que, por el contrario, el crecimiento económico no ha producido desarrollo social. (DSCNC, 1994, p. 1765)

La concepción de interacción con la realidad promovida por Brassesco se expresó en diversas acciones concretas. Así, para el paro del 2 de agosto de 1994 se realizó una declaración conjunta de la UCR y el Frente Grande (entre otros) ratificando la vigencia del derecho a huelga. Piccinini, por su parte, intentó sin éxito suspender la reunión del 6 de julio de la comisión que integraba para poder concurrir a la Marcha Federal.

Estos sucesos dan cuenta del doble frente de atención que afrontaban los sindicalistas constituyentes que mantenían responsabilidades sindicales. Así la desafiante tarea de atender

---

<sup>29</sup> Como indicaba el diario Clarín en las notas referidas en el cuerpo del texto, este era uno de los puntos que también impulsaba la CGT. Sin embargo, el artículo 99 inciso 3, que regula la cuestión de los decretos de necesidad y urgencia, excluyó solo las materias penal, tributaria, electoral y del régimen de los partidos políticos; pero no vedó la materia del trabajo ni de la seguridad social.

los debates de la Convención estaba tensionada por la mantención de la participación activa en la organización de una agenda social creciente.

## V. Conclusiones

Este trabajo demuestra que la presencia del sindicalismo en la Convención Constituyente de 1994 no fue ni inexistente, ni meramente testimonial, como sugería la prensa del período. Sí se vio fuertemente mermada respecto de la reforma constitucional de 1949, hito de la participación sindical en la discusión constitucional en Argentina. En aquel contexto, los sindicalistas habían alcanzado un número bastante superior al 94: al menos 16 % de la Convención (Pasarín, 2023). En cambio, en el 94, los convencionales claramente identificados con el movimiento obrero por su presente o por el impacto que su participación sindical había tenido en su trayectoria política no llegaron a representar el 5 %.

Aunque hubo sindicalistas en diversos bloques, el Frente Grande tuvo a los principales protagonistas. El nuevo partido significó una novedad para el 94 en múltiples sentidos; uno de ellos fue integrar una proporción de sindicalistas en sus listas que, para el contexto, resultaba elevada: casi el 13%<sup>30</sup>.

En lo que respecta al radicalismo, la Convención representó un momento de tensión con las posturas oficiales de su bloque. Este es el caso de las docentes, quienes propugnaban un proyecto de mayor profundidad que el finalmente adoptado a instancias de la dirección<sup>31</sup>. Sin embargo, contribuyeron a lograr que la agenda educativa tomara impulso y pudiera ser abordada y aprobada, aunque con limitaciones.

En el justicialismo primó la disciplina partidaria representada por figuras como Oraldo Britos. No es extraño, dado que la mayoría de los integrantes de este contingente ya ocupaba hacía tiempo cargos partidarios y electivos en el Ejecutivo o el Legislativo. Eran los que, en

---

<sup>30</sup> Era superior a la media de los diputados de origen sindical en el período 93-95 —Gutiérrez (2000) la ubica en 4,67%— y a la de convencionales ya indicada.

<sup>31</sup> El planteo del sector sindical al que adherían dirigentes radicales estaba fuertemente centrado en constitucionalizar el porcentaje mínimo de inversión en educación e investigación para evitar que dependiera de la voluntad legislativa circunstancial. Este aspecto se identificaba no sólo con la excelencia académica y el salario docente, sino también con la posibilidad de garantizar la gratuidad e igualdad de oportunidades. En el texto constitucional finalmente aprobado la cuestión quedó reducida a un párrafo agregado en el art. 75, inciso 19 con este texto: “Corresponde al Congreso... Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales”.

alguna medida, llegaban menos vinculados con la agenda sindical, a pesar de su pertenencia al sector. Tulio Del Bono apareció como uno de los principales exponentes de una línea de mayor autonomía, asociada también a la agenda educativa.

En cuanto a la mirada de larga duración sobre la participación sindical, la reforma de 1994 representa un capítulo más de un proceso de pérdida de peso político significativo del sindicalismo. Sin embargo, a pesar de la predominancia del ordenador político, y a diferencia de las lecturas del contexto, también se observa una persistencia de rasgos históricos de los representantes sindicales en estos contextos como su intento por vincularse a causas populares y agendas de derechos sociales, discursos con fuerte contenido identitario, y cierta modestia para intervenir en ámbitos reputados ajenos.

Específicamente sobre la dinámica del 94, el ejercicio permite observar que algunos/as sindicalistas constituyentes aprovecharon las oportunidades y surcos abiertos a partir de los “temas habilitados” e intentaron ampliar la agenda de discusiones, tejiendo alianzas como se ha sugerido respecto a otros temas y colectivos (Feijoó, 1994). Aparecieron entonces planteos vinculados con lo social, lo educativo, la salud y el trabajo, colados en la discusión de asuntos federales o ambientales. También algunos de los/as sindicalistas aprovecharon la Convención para el proselitismo y como escenario de visibilización de sus agendas políticas y gremiales.

La mirada al conjunto de los sindicalistas constituyentes, además de echar luz sobre aspectos no tratados de la reforma constitucional a treinta años de su culminación, permite rescatar planteos de suma actualidad que hacen al debate social del presente como el mantenimiento presupuestario de la universidad pública.

## Referencias bibliográficas

- Abal Medina, Paula (2012). Sindicalismo y mundo del trabajo en la Argentina reciente. En Abal Medina, Paula; Fornillo, Bruno; y Wyczykier, Gabriela (eds.). *La forma sindical en Latinoamérica. Miradas contemporáneas* (pp. 97-155). Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Aldao, Martín y Clérico, María Laura (2014). La igualdad "des-enmarcada": a veinte años de la reforma Constitucional argentina de 1994. *Revista Electrónica Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales A. L. Gioja*, VIII (13), 7-28. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/46128>
- Auyero, Javier (2002). El Santiagueño (Argentina, 1993). Las memorias de la protesta. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 8 (1), 33-56. <https://historiaobrera.com.ar/wp-content/uploads/2021/11/54-Auyero-El-santiagueño.pdf>
- Badeni, Gregorio (1994). *Reforma constitucional e instituciones políticas*. Buenos Aires: Ad-hoc.
- Basualdo, Eduardo (2006). La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas de la sustitución de importaciones a la valorización financiera. En Basualdo, Eduardo y Arceo, Enrique (comp.). *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales* (pp. 123-177). Buenos Aires: CLACSO. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101101023845/basualdo.pdf>
- Benente, Mauro (2019). *Las deudas y promesas incumplidas de la reforma constitucional de 1994: a 25 años*. José C. Paz: Edunpaz. <https://edunpaz.unpaz.edu.ar/OMP/index.php/edunpaz/catalog/view/39/50/146-1>
- Bercovici, Gilberto (2012). Tentativa de instituição da democracia de massas no Brasil: instabilidade constitucional e direitos sociais na era 117 Vargas (1930-1964). En Fonseca, Ricardo (coord). *História do Direito em Perspectiva: Do Antigo Regime à Modernidade* (pp. 375-414). Curitiba: Jurúa.
- Bosoer, Fabián (1994). Triunfos de los perdedores, derrotas de los ganadores. *La Ciudad Futura*, (39), 16-19. <https://americalee.cedinci.org/portfolio-items/la-ciudad-futura/>
- Bravo, Alfredo (1994). Reformar la Constitución para profundizar la democracia. *La Ciudad Futura*, (38), 5-7. <https://americalee.cedinci.org/portfolio-items/la-ciudad-futura/>
- Bunel, Jean (1992). *Pactos y agresiones. El sindicalismo argentino ante el desafío neoliberal*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Caroni, Pío (2014). *La soledad del historiador del derecho. Apuntes sobre la conveniencia de una disciplina diferente*. Madrid: Universidad Carlos III. <https://e-archivo.uc3m.es/entities/publication/2ababcce-3ecc-4cfb-bd64-4d9bb74d18fb>
- Clavero, Bartolomé (2021). Velo de Ignorancia e Historia Constitucional. *Journal of Constitutional History*, 41(1), 87-103. <http://www.storiacostituzionale.it/GSC41.html>
- Corte, Néstor (1994). *El modelo sindical argentino: régimen legal de las asociaciones sindicales*. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.
- Cotarelo, María Celia (1999). *El motín de Santiago del Estero: Argentina, diciembre de 1993*. Buenos Aires: Programa de Investigación sobre el Movimiento de la Sociedad Argentina. <https://historiaobrera.com.ar/wp-content/uploads/2021/11/DT19.pdf>

- Del Frade, Carlos (2004). *Nosotros, los trabajadores. Historia de la Central de los Trabajadores Argentinos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Cooperativa de Trabajo Cultural Lda. "El Farol".
- Etchemendy, Sebastián (2001). Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica. *Desarrollo Económico*, 40(160), 675-706. <https://www.jstor.org/stable/3456000>
- Feijoó, María del Carmen (1994). Una mirada sobre la Convención Nacional Constituyente. *Revista de ciencias sociales*, (1), 71-98. <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1293>
- Fernández, Arturo (1995). Los roles del sindicalismo durante la transición democrática (1983-1995). *Revista de ciencias sociales*, (3), 213-228. <https://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1202?show=full>
- Ferrari, Marcela (2009). Entre la reorganización y la derrota. El peronismo bonaerense en vísperas de las elecciones de 1983. *Estudios Sociales*, XIX, 97-126.
- Ferrari, Marcela (2013). Eduardo Duhalde antes del duhaldismo. Trayectoria individual y transformaciones partidarias (1983-1991). *Nuevo Mundo Mundos Nuevos. Questions du temps présent*. <https://journals.openedition.org/nuevomundo/65243>
- Ferrari, Marcela y Fabris, Mariano (2022). Reformas de la Constitución bonaerense y debates en torno al estatus de la Iglesia católica y la religión (1989-1994). *Quinto Sol*, 26(3), 1-26. <https://doi.org/10.19137/qs.v26i3.6896>
- Ferrer, Nelson (2005). *El MTA y la resistencia al neoliberalismo en los 90*. Buenos Aires: Dos orillas.
- García Lema, Alberto (1994). *La reforma por dentro. La difícil construcción del consenso constitucional*. Buenos Aires: Planeta. <https://garcialema.com.ar/la-reforma-por-dentro/>
- Gargarella, Roberto (2014). *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Buenos Aires: Katz.
- Gerchunoff, Pablo y Torre, Juan Carlos. La política de liberalización económica en la administración de Menem. *Desarrollo Económico*, 36(143), 733-768.
- Gutiérrez, Ricardo (1998). Desindicalización y cambio organizativo del peronismo argentino, 1982-1995. *XXI Congreso Internacional, Latin American Studies Association*, Chicago. <https://www.relatsargentina.com/documentos/RA.1-HIST/RELATS.A.HIST.Gutierrez1998.pdf>
- Gutiérrez, Ricardo (2000). *De la derrota a la reelección: las transformaciones del peronismo entre 1982 y 1995*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Levitsky, Steven (2003). *Transforming Labor-Based Parties in Latin America. Argentine Peronism in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Luciani, María Paula (2014). *El primer peronismo y la jerarquización de las agencias estatales del trabajo (1943-1955)*. Tesis de Maestría. Buenos Aires: UNSAM.
- Martín, Sebastián (2014). Derechos sociales y procesos constituyentes (1931, 1978, ¿2016?). *Gaceta sindical: reflexión y debate (nueva etapa)*, 23, 37-70. <https://www.ccoo.es/691407c92acd564298857c2fbaf67e49000001.pdf>

- Masnatta, Héctor (1993). *Hacia la reforma constitucional*. Buenos Aires: Ábaco.
- Murillo, María Victoria (2005). *Sindicatos, coaliciones partidarias y reformas de mercado en América Latina*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- Novick, Marta y Tomada, Carlos (2001). Reforma laboral y crisis de identidad sindical en Argentina. *Cuadernos del Cendes*, 18(47), 79-110. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/157663>
- Oslak, Oscar (2003). El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 42(168). <http://oscaroszlak.org.ar/gallery/el%20mito%20del%20estado%20minimo%20una%20decada%20de%20reforma%20estatal%20en%20argentina.pdf>
- Palacio, Juan Manuel (2018). *La justicia peronista La construcción de un nuevo orden legal en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores
- Palermo, Vicente y Novaro, Marcos (1996). *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Palomino, Héctor (2000). Los sindicatos en la Argentina contemporánea. *Nueva Sociedad*, 169, 121-134. <https://www.nuso.org/articulo/los-sindicatos-en-la-argentina-contemporanea/>
- Pasarín, Sebastián Nahuel (2023). ¿La constitución de Perón o la constitución de los trabajadores? Los sindicalistas constituyentes en la reforma social de la Constitución de la Nación Argentina de 1949. En Vita, Leticia (ed.). *¿La constitución de Perón?: la reforma constitucional Argentina de 1949 en perspectiva transnacional* (pp. 125-163). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Secretaría de Investigación. <http://www.derecho.uba.ar/investigacion/pdf/la-constitucion-de-peron.pdf>
- Rodas, Matías (2020). El Artículo 33° de la Constitución de la provincia Presidente Perón (1951-1955). Doble voto sindical: orígenes y puesta en práctica. *PolHis. Revista Bibliográfica del Programa Interuniversitario de Historia Política*, (25), 189-214. <https://polhis.com.ar/index.php/polhis/article/view/40>
- Ronconi, Liliana y González, Agustina Daniela (2019). La reforma constitucional de 1994 y la participación de las mujeres en cargos de decisión: logros y desafíos. En Benente, Mauro (comp.). *Las deudas y promesas incumplidas de la reforma constitucional de 1994: a 25 años* (pp. 53-72). José C. Paz: Edunpaz.
- Saín, Marcelo (1994). El contexto político de la Reforma Constitucional de 1994. *Revista de ciencias sociales* (1), 99-127. [https://ridaa.unq.edu.ar/bitstream/handle/20.500.11807/1295/09\\_RCS\\_1994\\_n1\\_seccion\\_tematica2.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://ridaa.unq.edu.ar/bitstream/handle/20.500.11807/1295/09_RCS_1994_n1_seccion_tematica2.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Sarmiento, R. (1994). *Los constituyentes*. Santa Fe: La Rosa & La Rosa
- Senén González, Santiago y Bosoer, Fabián (2009). *Breve historia del sindicalismo argentino*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Spota, Antonio (1995). Origen y naturaleza del poder reformador en un sistema de constitución rígida. El artículo 30 de la Constitución Nacional. *Revista Jurídica de Buenos Aires*, I-II-III, 3-18.
- Thwaites Rey, Mabel (1999). Ajuste estructural y reforma del estado en la Argentina de los



- '90. *Realidad Económica: revista de economía*, (160-161), 76-109. <https://www.iade.org.ar/noticias/estado-y-sociedad-ajuste-estructural-y-reforma-del-estado-en-la-argentina-de-los-90>
- Valobra, Adriana (2012). Una historia de vida en la lucha de clases: trayectoria política de Irma Othar, 1943-1957. *Mundos do Trabalho*, 4(7), 292-313. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/83731>
- Vita, Leticia (2023). *¿La constitución de Perón?: la reforma constitucional Argentina de 1949 en perspectiva transnacional*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Secretaría de Investigación. <http://www.derecho.uba.ar/investigacion/pdf/la-constitucion-de-peron.pdf>
- Vita, Leticia y Cacciavillani, Pamela (2023). Aportes de la teoría feminista para la historia del Derecho: Reflexiones desde América Latina. *Cálamo*, 19(7), 113-125. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/230203>
- Vita, Leticia y Cacciavillani, Pamela Alejandra (2021). Los derechos sociales en contexto: Las ventajas de una perspectiva histórica crítica para la argumentación jurídica. En Clérico, Laura; De Fazio, Federico y Vita, Leticia (eds.). *La argumentación y el litigio judicial sobre derechos sociales. Una caja de herramientas interdisciplinaria* (pp. 37-64). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones Z. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/188723>
- Zimmermann, Eduardo (2017). Constitucionalismo argentino, siglos XIX y XX: poderes y derechos. En Andrews, Catherine (coord.). *Un siglo de constitucionalismo en América Latina (1917-2017)* (pp. 43-74). Ciudad de México: CIDE / Secretaría de Relaciones Exteriores / Archivo General de la Nación.

## Prensa

*Ámbito Financiero*, 8 de noviembre de 1993.

*Clarín*, 23 de mayo de 1994; 13 de junio de 1994, 4 de julio de 1994, 8 de agosto de 1994.

*Página 12*, 8 de junio de 1994; 18 de junio de 1994; 10 de agosto de 1994; 12 de agosto de 1994.

*El Litoral*, 16 de septiembre de 1994.

Semán, Ernesto (18 de junio de 1994). Gremialistas hay pocos y no son del peronismo. *Página 12*, pp. 6.

## Fuentes institucionales

### Senado

Honorable Senado de la Nación, expediente proyecto de ley núm. 531/93, recuperado de <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/parlamentaria/fechaDada>

Honorable Senado de la Nación, Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1994 [DSCNC], recuperado de <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/convenciones/inicio/Institucional>

Honorable Senado de la Nación, Actas de la Comisión de Competencia Federal de la

Convención Nacional Constituyente recuperado de  
<https://www.senado.gob.ar/parlamentario/convenciones/inicio/Institucional>

Honorable Senado de la Nación, Expedientes de la Comisión de Competencia Federal de la Convención Nacional Constituyente recuperado de  
<https://www.senado.gob.ar/parlamentario/convenciones/inicio/Institucional>

### **Poder Ejecutivo Nacional**

Ministerio del Interior de la Nación, Secretaría de Asuntos Institucionales, Departamento de Estadísticas de la Dirección Nacional Electoral (1994). *Elecciones convencionales constituyentes*, 10 de abril de 1994, Escrutinio Definitivo.

### **Corte Suprema de Justicia de la Nación**

“Castillo, Carina Viviana y otros c/ Provincia de Salta - Ministerio de Educación de la Prov. de Salta s/ amparo”, sentencia de 12 de diciembre de 2017, *Fallos*: 340:1795.

### **Fuentes sindicales**

CTA (septiembre de 1993). Congreso Nacional del Trabajo y la Producción. Unimos las propuestas. Periódico CTA.

CTP (1994). *Documento del Congreso del Trabajo y la Producción frente a la futura asamblea nacional constituyente*. Buenos Aires: Biblioteca CTA-A.

### **Archivos consultados**

Archivo de volantes del Centro de Documentación e Investigación de la Cultura de Izquierdas (CEDINCI)

### **Fuentes orales**

Díaz, Guillermo (2024, 21 de agosto). [Entrevista a Guillermo Díaz]

Mendibil, Víctor (2024, 18 de junio) [Entrevista a Víctor Mendibil]

Maqueda, Juan Carlos (2024, 25 de octubre). [Entrevista a Juan Carlos Maqueda]

Recalt, Rodis (2024, 30 de octubre). Generación 94: entrevista a Adriana Puiggrós. <https://open.spotify.com/episode/04nTvitkdrHYTq9XLKdRQ5?si=12b2b83ca4d94043>

Seminario Derecho y Géneros del Instituto de Investigaciones A. L. Gioja (2024, 26 de agosto). Entrevista a María del Carmen Feijoó. <https://www.youtube.com/watch?v=0OYfAyCaeM4>