

MODELO SINDICAL EN EL SECTOR PÚBLICO DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS CON EL MODELO SINDICAL DEL SECTOR PRIVADO

Amalia Villarroel*

2022

El objeto de la presente colaboración con la revista Escenarios es resaltar semejanzas y diferencias entre los modelos sindicales establecidos en Argentina para la representación sindical en los sectores público y privado, con énfasis en el devenir histórico y la realidad de las relaciones laborales en el Estado, que determinó la definición del modelo de pluralidad sindical o, más bien, de coexistencia de más de una representación sindical en el mismo.

Recién en 1992 se aprueba la Ley N° 24.185 de Negociación Colectiva en la Administración Pública Nacional (LNCAP), que regula las negociaciones colectivas entre la misma y sus empleados en general, con las exclusiones expresamente indicadas en su artículo 3°: la representación de los empleados públicos, como sujetos de la negociación, está regulada por los artículos 4° y 6° de la LNCAP, que preserva el modelo de representación sindical de dicho sector y mantiene por ello el principio de representación plural de los trabajadores.

Sin embargo, ya existían antecedentes de negociaciones y firma de convenios colectivos en distintos organismos del Estado, según la Ley 14250, reconociendo el mismo principio de no exclusión para la representación sindical: el CCT 305/98 “E” de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS) fue suscripto por cinco sindicatos, y el CCT 697/05 “E” del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) fue firmado por cuatro entidades sindicales.

UN POCO DE HISTORIA

Como primera afirmación, conviene recordar que los derechos laborales fueron y son producto de las relaciones que se establecen entre el capital y el trabajo, en contextos históricos determinados.

Ya a fines del siglo XIX y principios del XX existieron avances en este sentido, con el reconocimiento de derechos a la seguridad social (retiros, salud, muerte) concebidos desde el Estado por la necesidad de lograr la pacificación social, en un marco de revueltas cuyo objetivo último era la caída del sistema, y su reemplazo por Estados socialistas y comunistas.

Este es también el origen del constitucionalismo social, doctrina que sostiene la necesidad de la mayor participación de todos los sectores sociales en la organización de un país, y el reconocimiento de una distribución de la riqueza generada con mayor justicia, con el sentido de evitar revueltas sociales.

En Argentina, este enfoque fue receptado por la Constitución de 1949, que incorpora a la misma los Derechos del Trabajador.

Si bien ésta fue derogada por la dictadura impuesta en 1955, en 1956 se le incorpora el artículo 14 bis que establece derechos y garantías laborales concretas y derechos colectivos como la negociación colectiva, la huelga, el derecho a organizarse, la protección de los representantes sindicales, la estabilidad del empleado público y establece que el trabajo en “sus diversas formas” gozará de la protección de las leyes, incluido el trabajo que se hace en el Estado.

En 1953 se sanciona por primera vez una ley en Argentina que garantiza el derecho a la negociación colectiva, la ley 14.250, que sigue vigente hoy pero que solamente garantiza el derecho a la negociación colectiva a los trabajadores del sector privado.

Pero ya existían organizaciones sindicales de trabajadores del Estado: ATE fue fundada en 1925 por trabajadores pertenecientes a las áreas productivas e industriales del Estado, construcciones portuarias, de dragado y balizamiento, fábricas militares y astilleros. Se le otorga personería gremial N° 2, en 1946.

En 1948 se otorga también personería gremial, la N° 95 a la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN), representativa de los trabajadores de la administración, profesionales y técnicos.

Es decir, en el ámbito estatal, existieron dos sindicatos reconocidos, que compartían un mismo ámbito de actuación personal y territorial. Posteriormente se crean otros sindicatos (judiciales,

docentes, empleados públicos provinciales y municipales, así como de algunos organismos públicos). Es decir, coexisten dos sindicatos de actividad con ámbito en todo el país, con otras organizaciones sindicales representativas de actividades y sectores más acotados. Esos nuevos sindicatos una vez cumplido el trámite previsto por la ley 23.551 – es decir, demostrando que son los sindicatos más representativos en cada ámbito- se suman y coexisten en el sector que se trate.

En el sector público son los propios actores sociales los que adoptaron el llamado modelo de pluralidad sindical.

Otro antecedente fundamental fue, durante el gobierno de Raúl Alfonsín, la conformación de la Comisión Participativa de Política Salarial y otras Condiciones de Empleo del Sector Público cuya representación gubernamental era ejercida por el Ministerio de Economía y la Secretaría de la Función Pública, siendo el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la autoridad convocante. Desde el sector sindical participaban como miembros permanentes UPCN y ATE, cuando se pasaba a debatir cuestiones sectoriales se convocaba a las autoridades del organismo o jurisdicción y, de haberlas, a las organizaciones sindicales con ámbito de actuación.

Las organizaciones sindicales con personería gremial del sector público coexisten en el mismo ámbito: cada una elige sus delegados, a todas las organizaciones se les retiene la cuota sindical, son titulares de conflictos colectivos –en ocasiones en forma conjunta, otras por separado-, ejercen la representación colectiva de los trabajadores del Estado y participan de la negociación colectiva, para el logro de un único convenio colectivo general o también sectoriales.

La Resolución MTESS N° 255/03, establece concretamente que “La personería gremial que se otorgue a asociaciones sindicales representativas del sector público no desplazará en el colectivo asignado, las personerías gremiales preexistentes” (art. 1º) y que “En los supuestos previstos en el artículo anterior las asociaciones sindicales, mantendrán los derechos establecidos en los artículos 31, 38 y siguientes de la Ley N° 23.551” (art. 2º).

En sus considerandos, se exponen las razones por las cuales se toma esta Resolución: “Que, el Ministerio ha ratificado el criterio de garantizar la pluralidad sindical en el ámbito de la Administración Pública.- Que se han preservado los derechos a la libertad sindical de las entidades preexistentes, al garantizar a los sindicatos que actúan en el ámbito del Estado

Nacional, Provincial o Municipal los derechos que le acuerda la legislación vigente, con relación a la retención de la cuota sindical y la representación del personal dentro de su ámbito de representación personal y territorial.- Que no resultando en definitiva de aplicación en estos supuestos lo previsto en el cuarto párrafo del artículo 28 de la Ley N° 23.551, conforme a lo establecido por los artículos 4° y 6° de la Ley N° 24.185, es pertinente dictar una resolución que consolide el principio de no exclusión, cuando se otorgare la personería gremial a una asociación sindical de ámbito de actuación personal y territorial menor(...)".

Esta Resolución contribuyó a la extensión de la práctica de la negociación colectiva en el sector público en provincias y municipios ya que, al aclarar cuestiones relacionadas , por ejemplo, con la conformación de las representaciones paritarias, facilitó la adopción de la Ley 24.185 en reemplazo de estatutos unilaterales según el modelo de la Ley 22140, aún presentes en tanto marco regulatorio; todas las normas que se dictaron posteriormente en distintos ámbitos públicos receptaron el principio de representación plural de los trabajadores. Es decir, en las comisiones negociadoras, la parte sindical está integrada por tantos sindicatos con personería gremial como existan en ese ámbito, particularidad incluso receptada en convenciones colectivas negociadas en el marco de la Ley 14.250.

Por otra parte, se expresa este principio de no exclusión en la creación de institutos paritarios que garantizan el carácter permanente de la negociación en temas de Igualdad de Oportunidades y de Trato (CIOT), las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (CyMAT) y la Comisión Permanente de Interpretación del Convenio (COPIC), con la intención de dar solución a problemas concretos presentados por los trabajadores en dichos ámbitos.

Estos tienden a reflejarse en las jurisdicciones provinciales y la CABA, propiciando el debate paritario en ámbitos como la implementación de nuevas tecnologías, la formación y capacitación profesional, el impacto en la salud de las nuevas formas de organización laboral, los mecanismos de evaluación de personal, el desarrollo de los concursos, la igualdad de oportunidades y de trato; el mobbing o acoso laboral; la problemática de las personas con discapacidad; el teletrabajo; los beneficios que puedan ser otorgados a los trabajadores y sus familias; el derecho a la información en lo atinente a innovaciones tecnológicas que puedan impactar en la condición laboral.

Estas instancias de intercambio paritario entre representantes del Estado empleador, UPCN y ATE, que se presentan, en el Sector Público Nacional, a nivel central y en las delegaciones, posibilita el enriquecimiento de la agenda de negociación y la revisión de los contenidos de los

CCT incorporando cláusulas que posibilitan la veeduría sindical en los concursos y promociones del personal, así como la participación del sector en el diseño de actividades de capacitación a través del Fondo de Capacitación y Reversión Laboral creado con tal propósito en el CCT 214/06.

Como vemos, las experiencias de negociación y acuerdos colectivos en el sector público constituyen un ejemplo rico y realista de las relaciones laborales, constituyéndose en inspiración para acciones similares en el sector privado, superando viejos debates acerca ... nada menos...de la condición de trabajadores, y por lo tanto sujetos del derecho colectivo, a quienes se desempeñan en el Estado

Mg. Amalia Villarroel*

* Licenciada en Sociología – Universidad de Buenos Aires. Magíster en Sistemas de Salud y Seguridad Social – Universidad ISALUD .Docente e investigadora en carreras de grado y posgrado en UBA,UNLZ,UNPAZ,UNTREF,UNAS,.UMSA