

## NEGOCIACION COLECTIVA EN LA PROVINCIA DEL CHACO: SU NORMATIVA, EFICACIA Y VALORACION

Carlos Felipe Schwartz

SUMARIO: I.- Planteamiento del tema. II.- Algunas características especiales de la negociación colectiva en el sector público. III.- La negociación colectiva en la Provincia del Chaco. IV.- Contenidos para una futura reforma legislativa: a) Los sujetos representantes; b) Qué contenidos se pueden regular; c) Sobre el monopolio del conflicto en poder del Estado; d) Sobre los límites presupuestarios. V.- Participación de los actores sociales en la gestación de normas que regulen la negociación colectiva. VI- Para finalizar, muchas preguntas y algunas propuestas.

**I.- Planteamiento del tema:** En general existe consenso en cuanto a que vivimos en una sociedad democrática en la que se encuentran vigentes derechos humanos fundamentales.

De este modo, es muy común que en el ideario colectivo, sobre todo de quienes trabajan en relación de dependencia, se reproduzcan mensajes sobre la existencia de determinados derechos, y enmarcándonos en el tema que nos ocupa, seguramente la referencia al reconocimiento estatal de derechos colectivos - libertad sindical, huelga y negociación colectiva-, constituyen nociones con las cuales en mayor o menor medida cualquier persona -más si se encuentra vinculada con la actividad sindical- se relacionó en el transcurso de su vida.

Ahora bien, la situación empieza a complejizarse cuando comenzamos a preguntarnos si su reconocimiento importa una posibilidad real de posicionarse jurídicamente para incidir en la materialización de determinados derechos esenciales de las personas y de los grupos, o simplemente se trata de representaciones sociales que se imponen desde el discurso jurídico –el que siempre está cargado de ideología- para ocultar situaciones sociales injustas.

En la doctrina española Moreneo Pérez nos advierte: “Entonces los derechos formalmente atribuidos a todos (y ni siquiera es siempre así) son susceptibles de enmascarar discursivamente un orden social injusto dominado por poderes sociales estratificadores. Y si esto es así, se reiterarán las promesas incumplidas por la modernización democrática. Sin embargo, como se indicó aquí, en la articulación entre derechos-poderes sociales de la ciudadanía, el sistema jurídico en lugar de enmascarar situaciones de dominación o de indignidad puede revelar esas situaciones y remover los obstáculos que impidan que la libertad e igualdad sean reales y efectivas ...”<sup>1</sup>

Parto de la base de que la negociación colectiva es un mecanismo de mediación, de acercamiento y pacificación, con potencialidad redistributiva. Si la misma no se

---

<sup>1</sup> Moreneo Pérez, José Luis. LA DIGNIDAD DE LA PERSONA COMO EJE DEL SISTEMA DE DERECHOS FUNDAMENTALES (ART. 10.1 CE Y NORMAS CONCORDANTES). En la obra colectiva DERECHOS LABORALES FUNDAMENTALES INESPECIFICOS, Editorial Comares, S.L., Granada, España, 2020, página 52.

lleva a cabo mediante mecanismos eficaces, una de sus consecuencias es la radicalización de los conflictos sociales y la consagración de mecanismos de poder que se esconden tras la declamación de los derechos.

Sobre dicha base, en el presente se realizan algunas indagaciones sobre el instituto de la negociación colectiva en el sector público de la Provincia del Chaco, ponderando sus normas y su eficacia práctica.

## **II.- Algunas características especiales de la negociación colectiva en el sector público:**

La segunda posguerra encontró el tránsito del reconocimiento normativo internacional para los derechos sindicales de los empleados públicos<sup>2</sup>, a tal punto que el Convenio 151 de la OIT, sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, los estableció como un complemento de los anteriores Convenios 87 y 98, clarificando que su campo de acción se encontraba representado en dichas relaciones de trabajo, de singulares características.

El Estado no es un empleador común, se trata de uno de los poderes constituidos y con motivo de las características especiales que detenta, se engendran prototípicas relaciones peculiares de mando obediencia entre el poder público y sus dependientes.

Existe absoluta desigualdad negocial entre un poder del Estado y la persona que trabaja, más teniendo en cuenta que muchos reclamos, sobre todo los individuales, se diluyen en la contracara de la burocracia estatal.<sup>3</sup>

Sin embargo, desde el lado de la persona que trabaja y encuentra en el salario producto de la venta de su fuerza de trabajo su medio de vida, la situación no es diferente a la del trabajador del sector privado.<sup>4</sup>

Guibourg fue muy gráfico cuando destacó que si toda diferencia estriba en que las leyes que rigen a una y otra institución son distintas, entonces debemos aceptar que la diferencia es contingente, y no debemos dar por sentado que contrato de trabajo y empleo público deben regirse por normas distintas porque son diferentes, sino que admitiremos que son diferentes precisamente porque se rigen por normas distintas, sólo en la medida que ello ocurra.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Libertad sindical, huelga y negociación colectiva.

<sup>3</sup> Si conforme al pensamiento político tradicional, identificamos a la tiranía con el gobierno que no está obligado a dar cuenta de sí mismo, el dominio de Nadie –refiriéndose a la burocracia como un complejo sistema de oficinas en donde no cabe hacer responsables a los hombres-, es claramente el más tiránico de todos. (Arendt, Hannah, Sobre la violencia, Editorial Alianza, 1ª edición, Buenos Aires, 2015, páginas 52/53).

<sup>4</sup> Antunes reivindica la *validez contemporánea del concepto marxiano de clase trabajadora*. En tal sentido, la clase que vive del trabajo engloba a todos aquellos que venden su fuerza de trabajo a cambio de salario, lo que incluye, claro está, al trabajador del sector público. (Antunes, Ricardo. Los sentidos del trabajo. Ensayo sobre la afirmación y la negación del trabajo. Ediciones Herramienta, Segunda edición ampliada, Buenos Aires, 2013, páginas 91 a 94).

<sup>5</sup> Guibourg, Ricardo. El contrato de trabajo y la naturaleza jurídica del contrato de empleo público, en L. T. XXVII-A481. Citado por Akerman, Mario, en Tratado de Derecho del Trabajo, Tomo I,

La intención en el presente, como se adelantara, es ponderar el instituto en su efectividad real en la Provincia del Chaco, vinculado a la posibilidad cierta de materializar en la práctica laboral una verdadera democracia, que reconozca la existencia de una posición jurídica al grupo social de participar e incidir en la determinación de sus condiciones de trabajo, que no son otras que una buena parte de sus condiciones de vida.

“No se trata únicamente de limitar el poder sino más incisivamente *interiorizar las reivindicaciones en el poder constituido por cauces democráticos*, es decir, *participar activamente en el ejercicio de los poderes democráticamente establecidos*, defendiendo la dignidad humana, los derechos sociales ya garantizados y luchando por el reconocimiento y garantía jurídica e institucional, siempre presente en una democracia de los modernos, de los nuevos derechos sociales”.<sup>6</sup>

Si de remover obstáculos se trata, al detenernos en nuestra Constitución Nacional observamos que refleja valores cuando impone como requisito el respeto a la dignidad de la persona que trabaja –artículo 14 bis-, como piedra angular sobre la que debe pivotar el ordenamiento jurídico que comprenda la regulación de la prestación laboral.

Para que sean traducidos en acciones concretas, el artículo 75, inciso 23, establece que entre las atribuciones del Congreso se encuentra la de “Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad de oportunidades y de trato ...”

Los derechos y libertades no se protegen solamente no invadiendo el espacio de autonomía de un determinado grupo social –vgr., permitiendo la actividad asamblearia o el debate-, sino que las medidas deben ser concretas, de “acción positiva”, articulando decisiones políticas que establezcan garantías, lo que en el caso implicaría una legislación que reconozca y brinde herramientas para hacer efectivo el derecho a la negociación colectiva.

Abramovich y Curtis<sup>7</sup> explican que tanto los derechos civiles y políticos como los derechos económicos, sociales y culturales constituyen un complejo de obligaciones *positivas* –de hacer, que no necesariamente se vinculan con la provisión de fondos, sino que a veces se relacionan con el deber de *establecer*

---

Teoría general del derecho del trabajo, segunda edición ampliada y actualizada. Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2014, p. 209.)

<sup>6</sup> Moreneo Pérez, José Luis. LA DIGNIDAD DE LA PERSONA COMO EJE DEL SISTEMA DE DERECHOS FUNDAMENTALES (ART. 10.1 CE Y NORMAS CONCORDANTES). En la obra colectiva DERECHOS LABORALES FUNDAMENTALES INESPECIFICOS, Editorial Comares, S.L., Granada, España, 2020.

<sup>7</sup> Abramovich, Víctor y Curtis, Christian. Los derechos sociales como derechos exigibles. Editorial Trotta, Madrid, España, primera reimpresión: 2014, p. 32/33.

*algún tipo de regulación* sin la cual el ejercicio de un derecho no tiene sentido, como el de asociación, y *negativas* –, abstenerse de realizar cierta actividad, por ejemplo, no impedir la difusión o expresión de las ideas-.

De este modo, la actividad estatal no implica meramente un no hacer, sino que debe garantizar el derecho de la negociación colectiva como derecho humano fundamental.

Para tal fin es necesaria la generación de normativas que, considerando las particularidades del sector, evite decisiones verticalistas y estatutarias de las que el derecho público pretende impregnar la relación de trabajo.

Para que exista una práctica social encarnada en el ideario democrático, las normas internacionales imponen medidas de fomento de la negociación colectiva.

La Opinión Consultiva N° 27/21,<sup>8</sup> de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, estableció que debe garantizarse el derecho de sindicación a los trabajadores públicos y privados, no debiendo admitirse distinciones entre ambos, lo que resultaría inequitativo, por lo que es obligación de los Estados garantizar que las asociaciones de trabajadoras y trabajadores del sector público gocen de las mismas ventajas y privilegios que aquellas del sector privado.

El Convenio 154 de la OIT es explícito en cuanto a la necesidad de que existan estructuras normativas aptas para fomentar la negociación colectiva, cuando en su artículo 5, 2, d), establece que las mismas deben tener por objeto que *“la negociación colectiva no resulte obstaculizada por la inexistencia de reglas que rijan su desarrollo o la insuficiencia o el carácter impropio de tales reglas.”* La nombrada OC N° 27/21, en el párrafo 90, resalta la importancia de esta normativa. De tal manera, la falta de mecanismos adecuados para la negociación colectiva, en tanto componente indisociable de la libertad sindical, dificulta el ámbito de desarrollo de las personas que trabajan a través de su expresión en la misma.

**III.- La negociación colectiva en la Provincia del Chaco:** El Capítulo III), Derechos Sociales, de la Sección Primera de la Constitución de la Provincia del Chaco, en primer lugar establece valores de tutela al trabajo en todas sus formas, estableciendo que la ley debe asegurar al trabajador las condiciones económicas, morales y culturales para una existencia *digna y libre* –artículo 28-.

El artículo 29 establece más concretamente los derechos que deben ser reconocidos, entre los que menciona, en su inciso 12º, la organización sindical libre y democrática.

El paradigma de la colectivización de derechos se encuentra en el artículo 30 –derechos gremiales-, en el que se estipula que la ley asegurará a los gremios los derechos de organizarse libremente –inciso 1º-, ser reconocidos sin otro requisito

---

<sup>8</sup> OC 27/21, párrafo 75, con citas de opiniones del CLS.

que la inscripción en un registro especial –inciso 2-, concertar contratos colectivos de trabajo –inciso 3º-, y de huelga –inciso 4º-.

Encontramos de este modo reflejados valores concretos que perfilan la estructura constitucional y por lo tanto, delimitan el objeto de regulación de las normas de inferior jerarquía. Se encuentran constitucionalizados derechos sociales que expresan una alta valoración desde el máximo estadio normativo de nivel provincial, lo que refuerza las obligaciones impuestas a la esfera estatal en el orden jurídico nacional e internacional, que implican el deber de respetar y garantizar los derechos esenciales de las personas y sus organizaciones.

En ese marco, observemos qué regulación existe en el ámbito provincial para la negociación colectiva en el sector público.

En el año 2009 se sancionó la Ley Provincial Nº 1767-L –antes de que se aprobara el digesto normativo provincial, fue sancionada como Ley Nº 6421-. La misma fue reglamentada por Decreto Nº 483/10.

Establece un espacio de negociación colectiva en el sector público provincial, en el ámbito central, entes autárquicos y descentralizados –artículo 1-, con excepciones para el personal de alto rango, excluyendo sectores como el de policía, y el docente que se rige por ley especial de negociación colectiva –artículo 3-.

La autoridad de aplicación –artículo 4-, es el Ministerio de Gobierno, Justicia, Seguridad y Trabajo de la Provincia, -actualmente Ministerio de Gobierno y Trabajo- con intervención de la Dirección Provincial del Trabajo, que es la autoridad administrativa del trabajo en el orden local.

Establece distintos ámbitos de negociación, general y sectorial, y delega en la reglamentación la posibilidad de participación en la discusión sectorial de entidades “sin personería gremial” –artículo 5-. En este último aspecto, el artículo 5 del decreto reglamentario establece, en una deficiente y confusa redacción, que podrán participar “las asociaciones sindicales sin personería gremial dando cumplimiento a los extremos legales previstos en el artículo 23, inciso b) y 31 de la ley nacional Nº 23.551 de asociaciones sindicales”.<sup>9</sup>

En cuanto al contenido de la negociación –artículo 10-, incluye todo lo atinente a las condiciones de trabajo, excluyendo la estructura orgánica administrativa y las facultades de dirección, sujetando las tratativas salariales a la ley de presupuesto y sus pautas, estableciendo que los aumentos no previstos deberán ser ratificados por ley pero aclarando que la falta de previsión presupuestaria no impide el desarrollo de la negociación colectiva.

---

<sup>9</sup> La Subsecretaría de Trabajo decidió en fecha 18-08-20, que el sindicato que representa al personal de salud pública, ASOCIACION DE PROFESIONALES, TECNICOS, Y AUXILIARES DE SALUD PUBLICA DEL CHACO –APTASCH-, sería citado en caso de entablarse negociaciones sectoriales, en respuesta a su pedido de participar en negociaciones de alcance general.

En el artículo 11 se encuentra prevista la posibilidad de establecer comisiones paritarias de interpretación.

El artículo 14 establece el deber de negociar de buena fe, entre cuyos incisos, - independientemente de los principios generales que sobre tal deber se enuncian- se estipula en el inciso c), el deber de información y sobre todo, en el inciso d), el de las partes de designar negociadores con idoneidad y representatividad suficiente para la negociación del tema de que se trata.

También incluye disposiciones tendientes a la autorregulación de los conflictos – artículo 13-, lo que puede ser utilizado como medio de limitación de la huelga y por lo tanto, dada la complejidad y extensión del tema, excede su tratamiento en el presente artículo.

Otro punto importante es la posibilidad de designación voluntaria de un tercero ajeno al conflicto como mediador -artículo 16, inciso b)-, con reconocida formación en materia laboral y técnicas de mediación, en caso de desacuerdo o conflicto durante la vigencia del convenio.

Estipula mecanismos de instrumentación, registro y publicación –artículos 19 y 20-, que podrían generar dudas respecto de las fechas de entrada en vigencia de los convenios, las que pueden ser suplidas por la previsión expresa en el texto convencional.

Su aplicación durante estos tiempos fue prácticamente nula, con la llamativa salvedad de que, en el año 2020, a once años de su sanción y en el marco de uno de los peores momentos de la pandemia, lo que dificultaba enormemente las construcciones colectivas en el escenario de trabajo, se iniciaron una ronda de negociaciones entre el Estado y tres entidades sindicales<sup>10</sup> –para negociar un convenio colectivo de trabajo para la administración pública. Mediante Decreto N° 786/20 el Gobernador designó la representación estatal en la comisión negociadora.

Las negociaciones tuvieron corta vida y por lo tanto, mucho menos llegó a suscribirse convenio alguno.

El escenario mencionado desde la sanción de la ley, en principio muestra una falta de vocación por la negociación colectiva, o al menos, en el ámbito previsto por la misma, la que ha demostrado en los hechos su ineficacia. Nos encontramos claramente ante lo que Norberto Bobbio<sup>11</sup> denominaba como la cuestión fenomenológica, refiriéndose al problema de la eficacia de las normas, que incluye

---

<sup>10</sup> La negociación fue de alcance general, y estuvieron presentes por el sector sindical ATE, UPCN y la entidad mayoritaria en el ámbito provincial que es la UNION DEL PERSONAL CIVIL DE LA PROVINCIA, UPCP-.

<sup>11</sup> Bobbio, Norberto. Teoría general del derecho. Editorial Temis, 2017, Ediciones Olejnik, Santiago de Chile, 2017, página 21.

cuestiones de carácter histórico-social, orientadas al estudio del comportamiento de un determinado grupo social.

En la Provincia del Chaco no existe una cultura de la negociación colectiva como mecanismo apto para la resolución de conflictos. Los mismos no se resuelven si no se atacan sus causas y se los reduce a la mínima intervención de apagar la llama de la inmediatez, lo que va generando problemas endémicos que engrosan y cuando no, radicalizan los que inicialmente pretenden ser atendidos en la emergencia.

El medio en el que se desenvuelve el derecho es vital a la hora de dimensionar correctamente la eficacia de un instituto.

El derecho es parte de nuestra cultura, implica relacionarnos con nuestras vivencias, quehaceres y visiones de realización como seres humanos. Todo esto es imposible hacerlo sin valorar, sin elegir entre opciones, sin dirigir nuestra mirada hacia una decisión concreta que, siendo un hacer o un no hacer, importa en definitiva, no elegir otras.

El mundo jurídico no escapa a un principio general de cualquier acción humana que es la voluntad. El derecho colectivo mucho menos, puesto que las acciones direccionadas tras un interés común requieren algo más, que es la articulación de voluntades que se transformen en acciones grupales.

Se trata de vivencias en común que van tejiendo lazos de solidaridad, teniendo en cuenta el lugar que la persona ocupa en el mundo del trabajo -me refiero a su pertenencia de clase- forjando identidades grupales. Hablamos claramente de sentimiento y acción.

Sin embargo, desde una aproximación al tema, las causas del fracaso legislativo pueden vincularse con cierta desvalorización que se otorga al instrumento de la negociación como herramienta apta para canalizar reclamos con efectividad real en la vida de las personas, y esto va más allá de las deficiencias en la legislación, que serán analizadas en el punto siguiente.

Valorar importa estimar ciertas cualidades en el instituto analizado, es decir, verificar en el mismo una puesta en escena del mecanismo con el que cuentan quienes se agrupan tras un interés común para reflejar la fuerza de ese colectivo e imponer condiciones, en el marco de una instancia institucional que limita el poder estatal y hace partícipes a las organizaciones de trabajadoras y trabajadores en la decisión de cuestiones atinentes a sus condiciones de vida y de trabajo.

El primer paso es observar que existe una posibilidad autónoma que, construyendo desde abajo hacia arriba, vinculando voluntades previamente contrastadas en el escenario interno de la clase trabajadora, se transformen en mandatos otorgados a representantes genuinos, con entidad para lograr posicionamientos jurídicos concretos a favor de las personas que trabajan.

Todo esto en un escenario normativo históricamente vinculado al centralismo estatutario en la toma de decisiones que involucran las cuestiones de vida y de trabajo de quienes se desempeñan en ese ámbito.

El problema no es solamente normativo, nada en el derecho lo es puesto que el mismo no empieza ni termina en la norma, y menos en el escenario en el que se despliega el derecho colectivo. Son cuestiones de fuerza, de puja entre intereses contradictorios los que se van imponiendo desde la realidad social y se reflejan en instrumentos normativos, lo que nos coloca ante un problema ligado a la voluntad de los sujetos que son los que deben accionar.

No es de tal manera que la aplicación de una ley de negociación colectiva se va a establecer por medio de la coerción.

Sin embargo, es importante resaltar que las legislaciones en ocasiones no expresan necesidades reales o en algunos casos, como el analizado, ameritan determinadas reformas para constituirse en verdaderas opciones democráticas y además, ajustarse al ordenamiento jurídico nacional e internacional y a las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

**IV.- Contenidos para una futura reforma legislativa:** Seguidamente se señalarán algunos conceptos sobre negociación colectiva en general y se plantearán diversos problemas que refleja la normativa actual en la Provincia del Chaco.

**a) Los sujetos representantes:** Quienes se encuentren en la unidad de negociación deben ser suficientemente representativos. En el caso del sector empleador en el sector público, la designación debe recaer en personal con poder de decisión sobre el objeto de la controversia.

En lo atinente a la representación sindical, la cuestión es bastante más compleja.

Lo que interesa aquí apuntar, en muy breves términos, es que la actividad del representante por el sector sindical, es la de un mediador, un intermediario para la acción colectiva. Su tarea esencial, por lo tanto, es la de traducir los intereses que representa, en lo que interesa para el presente trabajo, en la unidad de negociación que es el escenario en el que las partes cotejan sus intereses contrapuestos.

El representante en esa unidad de negociación ejerce una actividad propia, contractual, de intercambios recíprocos con la otra parte, pero no lo hace en función de un interés propio sino ajeno, que es el interés colectivo que representa y debe reflejar en ese espacio de negociación. Tratándose de un interés ausente, debe el representante traer en presencia aquella voluntad colectiva que lo hizo portador de esa representación, para aglutinarlo con su actividad negocial propiamente dicha.

La fortaleza del representante depende de la presencia del grupo que representa, de su entidad como para conformar una acción grupal fuerte que le permita desenvolverse con márgenes aptos para incidir en la voluntad de la contraria y generar posiciones jurídicas concretas favorables a sus representados.

Por esto, la presencia en una unidad de negociación de sujetos no representativos es decididamente inocua para articular intercambios verdaderos que reflejen posturas de las partes con posibilidades de imponer sus criterios en la disputa.

La cuestión entonces, radica en decidir qué mecanismos son aptos para elegir representantes genuinos, y aquí me detengo brevemente en manifestar que en el sector público existen mayores amplitudes que en el privado, en el que sólo se admite institucionalmente en el ámbito normativo y jurisprudencial,<sup>12</sup> la presencia del sindicato con personería gremial como portador exclusivo.

En el sector público nacional la realidad es medianamente distinta, dado que en este escenario existe la posibilidad de coexistencia de personerías y además, de representaciones proporcionales.<sup>13</sup>

En general los criterios de medición de la representatividad son variables según las etapas históricas y los lugares, pero lo cierto es que el más seguido es el de la cantidad de afiliados.

En la negociación colectiva deben participar todos aquellos que acrediten la representatividad del colectivo en el conflicto que se trate y en su caso, la misma debería ser proporcional en atención a la cantidad de afiliados, evitando incurrir en mecanismos estáticos de designación del representante –como el de la personería gremial-, y caer en la exclusividad como patrimonio privilegiado de un sindicato.

Asimismo, creo que como mínimo debería ser objeto de debate, en los distintos ámbitos que aquí se proponen en puntos siguientes, la evaluación de criterios más elásticos para la designación de representantes, sobre todo para negociaciones sectoriales –por ejemplo mediante una votación proveniente de asamblea-, como mecanismo democrático y no para menoscabar la posición de las organizaciones de trabajadores, ni mucho menos de los delegados de personal que pudieren existir.

Tengamos en cuenta el concepto amplio de la expresión negociación colectiva que brinda el artículo 2 del Convenio 154 de la OIT<sup>14</sup>, no siempre dirigido a suscribir un convenio colectivo de trabajo con efectos generales o “erga omnes”.

---

<sup>12</sup> El artículo 1 de la ley 14250 y el artículo 31, inciso c) de la ley 23551, otorgan derechos exclusivos en la negociación colectiva al sindicato con personería gremial. La CSJN ratificó en “ADEMUS y otros c/Municipalidad de Salta y otro s/amparo sindical”, 03-09-20, el monopolio del sindicato con personería gremial en la negociación colectiva.

<sup>13</sup> En el sector público nacional, dada la coexistencia histórica de sindicatos con personería gremial –lo que fue avalado por la Resolución 255/03 del MTEySS- existe la posibilidad de representación plural por el sector sindical –Artículos 4º y 6º de la Ley 24.185-, y en caso de falta de acuerdo la representación es proporcional a los afiliados cotizantes.

Un caso particular y reciente en la Provincia del Chaco que tuvo repercusión pública durante el año pasado, fue el conflicto desatado con los trabajadores dependientes del Instituto de Cultura, quienes no tuvieron representantes en las negociaciones entabladas producto de sucesivas huelgas por reclamos sobre sus condiciones de trabajo. Dicha colectividad fue representada por una entidad sindical con la cual existen numerosas diferencias.

**b) Qué contenidos se pueden regular:** La ley vigente establece que se puede negociar sobre todo lo atinente a las condiciones de vida y de trabajo, con las señaladas excepciones.

Por tal motivo, aunque no sea necesariamente regulado en una futura reforma, ya que la ley actual lo permite, hay cuestiones que deberían ser fruto de negociaciones colectivas, como la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, lo que incluye la violencia y acoso por razón de género, que requieren un cambio de paradigma de lo aceptable y por lo tanto una visibilización que debe ser trabajada desde el lugar de trabajo con tareas interdisciplinarias, el impacto de las nuevas tecnologías, el respeto del derecho humano fundamental al disfrute del tiempo libre, por ejemplo, regulando con precisión el derecho a la desconexión –aunque el régimen de jornada esté ya esté regulado-, la protección de la privacidad, sobre todo para el teletrabajo, etc.

Un aspecto fundamental es considerar que la persona, al ingreso en la esfera de trabajo no pierde su condición de tal y que por lo tanto, existen numerosos derechos inherentes al ser humano que pasan a tener desenvolvimiento y expresión dentro del marco laboral.

Derechos como la libertad de opinión, de expresión, de reunión, etc., son interdependientes y se relacionan directamente con otros como el derecho de asociación, huelga y negociación colectiva.

Dicha interdependencia fue señalada recientemente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la OC 27/21, párrafo 136, resaltando que el derecho a la libertad de expresión se relaciona con el derecho a la información, lo que implica un correlativo deber del Estado de brindarla, como presupuesto necesario para el ejercicio de otros derechos, como el de negociación colectiva, y que a su

---

<sup>14</sup> A los efectos del presente Convenio, la expresión **negociación colectiva** comprende todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de: (a) fijar las condiciones de trabajo y empleo, o (b) regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o (c) regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez.

vez, la libertad de opinión y expresión constituyen la base para el goce de otros derechos humanos, como la libertad de reunión y de asociación.

**c) Sobre el monopolio del conflicto en poder del Estado:** En las negociaciones en el sector público, justamente siendo parte en el conflicto este poder del Estado, deben adoptarse decisiones normativas que, colocando en poder de un tercero independiente e imparcial distintas instancias de la negociación, aleje al poder público de potestades para reprimir y descargar su poder sobre el sujeto colectivo y los representados.

Los órganos de control de OIT vienen expresándose hace décadas sobre la necesidad de que sean organismos independientes e imparciales quienes dirijan la negociación.

En efecto, en un caso de nuestro país, se sostuvo que la decisión de iniciar el procedimiento de conciliación en los conflictos colectivos debe corresponder a un órgano independiente de las partes en conflicto, pidiendo al gobierno que ponga la legislación y la práctica en conformidad con los Convenios Nº 87 y 98. (Informe 336, Caso 2369. Querellantes: Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y Central de Trabajadores Argentinos (CTA).

El artículo 8 del Convenio 151 de la OIT lo establece concretamente. La Constitución de la Provincia de Buenos Aires lo refleja en su artículo 39, inciso 4), estableciendo como garantía de los trabajadores estatales el derecho de negociación de sus condiciones de trabajo y la substanciación de los conflictos colectivos con el Estado Provincial a través de un organismo imparcial que determine la ley.

Tengamos en cuenta que en distintas instancias los antagonistas intentan reflejar sus posiciones para ubicarse en situación de vulnerar la voluntad de la contra parte.

Esto implica que el poder que se encuentra ejerciendo por el Estado, sea contrarrestado por el contrapoder que el colectivo en cuestión pueda desplegar y se encuentre representado por un colectivo de trabajadores, en general, un sindicato.

En el cúmulo de ejercicio de poderes y contrapoderes, que sea el Estado juez y parte en una contienda de este tipo, deja poco margen para la imposición de una voluntad libre de parte del sector sindical.

Cuando las contradicciones inherentes al vínculo se radicalizan, el Gobierno de turno tiene en sus manos la posibilidad de utilizar el aparato del Estado para controlar o reprimir al sujeto colectivo, agrediendo contenidos esenciales de la libertad sindical.

Esta es una consecuencia esperable –aunque no aceptable- si concebimos el fenómeno del poder como propio de las ciencias jurídicas. Es la lógica del poder en acción, dentro de un carril legislativo que lo dota de acciones para tal fin.

En la Provincia del Chaco, la Ley 998-L, que regula el régimen de infracciones laborales, brinda a la Dirección Provincial del Trabajo, es decir, a la misma que interviene, conforme artículo 4 de la Ley 1767-L, en representación del poder público como autoridad de aplicación de la ley de negociaciones colectivas, la posibilidad de sancionar a entidades sindicales por cuestiones suscitadas en el marco de conflictos colectivos.

Existe un principio general que emana de los órganos de control de la OIT, que es el de prohibición para la autoridad administrativa del trabajo de sancionar a las organizaciones sindicales con motivo de realización de huelgas, con mayor razón si el conflicto es en el sector público y el Estado, por lo tanto, es juez y parte en la contienda.

Por mencionar un ejemplo en el ámbito provincial, la Federación de Sindicatos de Trabajadores de la Educación del Chaco –Fed.S.I.T.E.CH.-, fue sancionada con multas por no acatar una segunda conciliación obligatoria dentro del marco de un mismo conflicto colectivo en el que se veían desarrollando huelgas. Cabe aclarar que la norma provincial –artículo 28, Ley 481-L-, establece un plazo de cinco días de abstención de ejecutar medidas, prorrogable por voluntad de las partes.

Dicha multa fue anulada por la Cámara de Apelaciones del Trabajo de Resistencia, Sala Segunda,<sup>15</sup> por falta de motivación del acto administrativo que la dispuso, puesto que no se argumentó en debida forma la sanción ante la defensa de la Federación en cuanto a que se había vulnerado la libertad sindical. Sin embargo, el tema fue tratado previamente con mayor profundidad por la Fiscalía de Cámara,<sup>16</sup> quien ante la solicitud de declaración de inconstitucionalidad de las normas provinciales que otorgaban potestades sancionatorias al Estado en el marco de conflictos colectivos en el sector público, sostuvo que la sanción era inconstitucional, entre los motivos centrales, por constituirse el Estado en juez y parte, y por infringir de tal manera el artículo 8 del Convenio 151 de la OIT.

Me pregunto si los mecanismos de la libertad sindical como la negociación colectiva no se diluyen en libertades formales y jurídicas, si en definitiva, el poder público detenta facultades para que, desatado el conflicto la consecuencia sea la disciplina real y corporal como instrumento de control, como las sanciones al

---

<sup>15</sup> Cámara de Apelaciones del Trabajo, Resistencia, Chaco, Sala Primera. Sentencia de fecha 21-09-16, autos: ""FEDERACION DE SINDICATOS DE TRABAJADORES DE LA EDUCACION DEL CHACO C/ DIRECCION PROVINCIAL DEL TRABAJO S/ INFRACCION AL CAP. 2º ANEXO II ART. 4º INC. F) DE LA LEY Nº 4600", Expte. Nº 229/15.

<sup>16</sup> Dictamen de fecha 09-11-15. Fiscal María Marta. G. Verón, en autos mencionados en nota anterior.

sujeto colectivo o la declaración de ilegalidad de las huelgas en sede administrativa, por mencionar algunos.<sup>17</sup>

**d) Sobre los límites presupuestarios:** Una propuesta razonable para evitar conflictos entre las posibilidades presupuestarias y la negociación, la realiza Sappia.<sup>18</sup> Este autor señala que el límite presupuestario es una característica de estas negociaciones, por lo que deberían implementarse mecanismos de negociación anuales que precedan a la determinación del presupuesto, para que éste se confeccione teniendo en cuenta las previsiones del convenio, o bien, proponerse que contenga algún elemento flexibilizador del presupuesto para ajustarlo a posibles situaciones posteriores no previstas.

**V.- Participación de los actores sociales en la gestación de normas que regulen la negociación colectiva:** Este tipo de normativas requieren de interacción entre los actores sociales.

Factores de orden sociológico explican la mayor aplicación que en general tienen las normas autónomas, no impuestas, por sobre las heterónomas, externas a las partes.

Cuando una normativa es producto del intercambio entre quienes son los destinatarios de la propia autorregulación, existe un compromiso plasmado en una norma que obliga a quienes la suscribieron. De tal manera, incumplirlas implica traicionar la buena fe en la negociación, mortificando el vínculo que se da en el punto de encuentro con el antagonista social, que es la unidad de negociación.

Las relaciones colectivas se motorizan mediante dinámicas particulares, algunas previamente analizadas, no responden a una mera lógica de coerción estatal, sino de recepción de voluntades libres y autónomas, garantizándoles un marco de acción. En este sentido, de nada sirve que el Estado imponga, o pretenda imponer una determinada medida legislativa, si no es capaz de receptar con garantías suficientes las voluntades que se reflejan en una disputa propia de la relación de trabajo.

De este modo, legislaciones de este tipo requieren la participación de los actores sociales, ya sea en forma previa a su ingreso al carril legislativo institucional para su tratamiento, o luego del mismo en las instancias que se consideren pertinentes, por ejemplo, en la comisión respectiva.

En otras palabras, la determinación de la ley de negociación colectiva no debe ser solamente patrimonio del poder legislativo del Estado.

---

<sup>17</sup> Las disciplinas reales y corporales han constituido el subsuelo de las libertades formales y jurídicas. (Foucault, Michael, Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión, 2° edición, 10 reimpresión, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2009, página 225).

<sup>18</sup> Sappia, Jorge, Tratado de derecho colectivo del trabajo, Dirección de Julio César Simón, 1a ed., 1ra. reimpresión, Buenos Aires, La Ley, 2014, Tomo II, páginas 154/155.

**VI.- Para finalizar, muchas preguntas y algunas propuestas:** Es la dignidad humana la que constituye la base -ya se la considere un principio fundante o un valor-, sobre la que se sustenta la construcción jurídica de los derechos humanos fundamentales.

No podemos pensar que la dignidad de las personas es respetada si las condiciones de vida y de trabajo son quebrantadas, y si el medio del que disponen para satisfacer necesidades básicas, que es su fuerza de trabajo intercambiada por salario, no alcanza para lograr condiciones de subsistencia dignas – sencillamente poder alimentarse, vestirse, habitar una vivienda confortable, formarse, recrearse, etc.-

El convenio colectivo es una expresión normativizada de un conflicto precedente que lo tiene como una de sus posibilidades si las partes logran, dentro de sus posiciones de estructura, sintetizar sus relaciones de fuerza dentro de una norma jurídica propia.

Pero si hablamos de participación real, estas herramientas legales tienen que respetar contenidos mínimos y esenciales para que la negociación tenga verdaderas posibilidades de sintetizar tanto las posiciones de las partes como el producto acabado de tales intereses encontrados, que es el convenio colectivo de trabajo, o el acuerdo que se plasme en función de las negociaciones que se establezcan, con la amplitud que a la expresión *negociación colectiva* le otorga el artículo 2 del Convenio 154 de la OIT.

Como se observa, la intención del presente no es brindar soluciones sino intentar ofrecer algunas herramientas para identificar problemas, provocar preguntas y replanteos sobre el verdadero alcance de un derecho humano fundamental y sus posibilidades reales como instrumento democrático.

En tal cometido, se realizaron algunas ponderaciones de la situación que refleja la negociación colectiva en la Provincia del Chaco, de su normativa vigente y de los avances que deberían existir al respecto.

Pensemos que se trata de condiciones de vida y de trabajo de las personas, que además repercuten en la prestación del servicio y que en general, tratándose de servicios públicos, la precarización de aquellas influye en los destinatarios de la prestación entre los cuales en mayor medida encontramos a los sectores más vulnerables de la población.

El problema es arduo, queda mucho por hacer, pero para intentar una mejoría debemos reconocernos en un problema para iniciar el sinuoso proceso en busca de soluciones, en una problemática que involucra a todas las personas.

Entre algunos de los lineamientos generales a modo de síntesis, observo lo siguiente: **1)** La negociación colectiva debe ser una práctica habitual de acercamiento para resolución de temas tanto generales como sectoriales, lo que

requiere un cambio cultural en la valoración del instituto, motorizado por una voluntad colectiva que así lo determine; **2)** El representante no es portador de un interés propio, ni tiene poder sino en función del colectivo que representa; **3)** El colectivo que monopolice el conflicto debe tener participación en la mesa de negociaciones, sin menoscabar la participación del sindicato interesado, de lo contrario, existirá disociación entre el representante y la voluntad representada; **4)** Las normas jurídicas deben expropiar al Estado de potestades intervencionistas que frustren las manifestaciones de su antagonista y vulneren su autonomía; **5)** Los contenidos de la negociación colectiva deben ser amplios; **6)** El deber de información debe ser regulado y valorado como presupuesto para una negociación sobre parámetros reales; **7)** Las futuras reformas legislativas, sobre todo si se trata de una norma general que derogue la ley vigente o que regule la negociación en un sector destinado en la ley actual a gozar de una normativa propia, como el docente, deben ser gestadas desde la autonomía colectiva antes de su ingreso como proyecto a la legislatura, o ser sometidas a debate en los distintos ámbitos, sobre todo el sindical, antes de su tratamiento definitivo dentro de dicho poder estatal.