

Derecho de huelga, servicios esenciales y protesta. Un campo de disputa por los significados.

Vanessa Coscia.

Cita:

Vanessa Coscia (2009). *Derecho de huelga, servicios esenciales y protesta. Un campo de disputa por los significados. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/1671>

Derecho de huelga, servicios esenciales y protesta

**Un campo de disputa
por los significados.**

Vanesa Coscia

Becaria CONICET/IDES

vanesa.coscia@gmail.com

INTRODUCCIÓN

Este trabajo se propone dar cuenta de los diferentes significados, disputas y límites sociales que rodean a los conceptos de derecho de huelga y servicios esenciales, a partir de la comparación entre las legislaciones internas, los acuerdos internacionales y los actores e instituciones que pugnan por imponer su propia definición en torno a la protesta social.

Para el desarrollo del presente estudio se analizaron las nociones de huelga, servicios esenciales, importancia transcendental, garantías compensatorias, según los parámetros internacionales de la Organización Internacional del Trabajo. Esto se puso en relación con las legislaciones internas de los casos de Uruguay y Brasil y, a su vez, se lo comparó con la evolución del derecho de huelga en Argentina, desde el auge neoliberal, y hasta el 2006, teniendo en cuenta la proliferación de protestas sindicales desde finales 2004.

Finalmente, se desarrolló esta problemática desde una perspectiva comunicacional en tanto “choque” de derechos entre usuarios y huelguistas. Lo cual permitió plantear aquí algunas reflexiones en torno a los usos, significados y asociaciones que se establecen cuando los medios masivos, en tanto actores políticos que pretenden construir consensos sociales, representan conflictos gremiales que involucran a los trabajadores de servicios como subte, teléfonos, hospitales.

HUELGA, SERVICIOS ESENCIALES, IMPORTANCIA TRANSCENDENTAL

La noción de huelga pasó por muchas etapas en el que sus significados se fueron modificando hasta pasar de ser un delito a ser considerado como un derecho. En 1917, la Constitución mexicana de Querétaro fue la primera que reconoció el derecho a huelga como una forma de intentar rescatar al proletariado de su condición de explotación. Siguiendo ese ejemplo, Argentina consagró –tardíamente- al derecho de huelga como constitucional en 1957; se le reconoció a los gremios la facultad de concertar convenios colectivos de trabajo, utilizar la conciliación, el arbitraje y el derecho de huelga (Cornaglia, 2006). Al adquirir rango constitucional este derecho, entró en coalición con otros derechos constitucionales y por eso se convirtió en un campo polémico donde los límites teóricos y prácticos se tornaron difusos.

A lo largo de los años, el concepto de servicios esenciales en el sentido estricto del término fue objeto de sucesivas precisiones por parte de los órganos de control de la OIT. En 1983, la Comisión de Expertos los definió como “servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población”. Esta definición fue adoptada poco tiempo después por el Comité de Libertad Sindical para quién se considera legítimo que “un servicio mínimo pueda establecerse en casos de huelgas cuya extensión y duración pueda provocar una situación de crisis nacional aguda tal que las condiciones normales de existencia de la población podrían estar en peligro”. En función de lo cual, dicho Comité reconoce dos tipos de restricciones al reconocimiento pleno del ejercicio del derecho de huelga a) funcionarios públicos b) el ámbito de los servicios esenciales, ya sea prestados por instituciones públicas o privadas. En relación a este segundo punto, debe tenerse en cuenta que la OIT siempre consideró que la prohibición total del derecho a huelga es inaceptable con la vigencia del Convenio 87 –Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, de 1948-. Sin embargo, puso de relieve que tal derecho tampoco puede considerarse como un derecho absoluto.

El Comité de Libertad Sindical considera como servicios esenciales, en sentido estricto donde el derecho de huelga puede ser objeto de restricciones importantes - o incluso de prohibición-, el sector hospitalario, los servicios de electricidad, los servicios de abastecimiento de agua, los servicios telefónicos y el control del tráfico aéreo. Si el Comité no se ha referido a más servicios es porque sus pronunciamientos dependen de las situaciones y contextos particulares. Por otro lado, no consideró, explícitamente, en condiciones normales, a trabajos portuarios, reparación de aeronaves y todo servicio de transporte, banca, actividades agrícolas, metalurgia, enseñanza, establecimientos petroleros, abastecimiento y la distribución de productos alimentarios. En la opinión de la Comisión de Expertos, por más que se trate de puntos neurálgicos de la economía, sólo la extrema duración de la huelga puede hacer peligrar la vida de las personas. En consecuencia, esta Comisión recomienda la aplicación de un régimen de servicios mínimos en aquellos servicios que siendo de utilidad pública, no son en un sentido estricto servicios esenciales.

Entre *servicios esenciales* y los *servicios no esenciales* los órganos de la OIT utilizan un concepto intermedio denominado *importancia trascendental*. Se trata de servicios no esenciales donde no se puede prohibir la huelga, pero sí imponerse un servicio mínimo de funcionamiento en la empresa o institución de que se trate. Además, se deben brindar a los trabajadores garantías compensatorias es decir, “procedimientos de conciliación y arbitraje adecuados, imparciales y rápidos, en que los interesados puedan participar en todas las etapas”. Esto supone que cuando la legislación de un país priva del derecho de huelga a los funcionarios públicos o a los trabajadores de los servicios esenciales, el Comité señala que, al perder así estas categorías de trabajadores, uno de los medios fundamentales para hacer valer sus intereses, deberían disfrutar de una protección compensatoria (OIT, 1994).

“ESENCIALIDAD” EN URUGUAY Y BRASIL

En el caso de la legislación brasileña, se estableció una enumeración de los servicios considerados esenciales en una lista cerrada, que no contempla una delegación para ampliar la nómina de actividades comprendidas en ella. El defecto de este tipo de legislaciones, según la OIT, es que generalmente da cabida a listas interminables que incluyen servicios que no son esenciales y exceden los admitidos como tales por dicho organismo.

Según la Ley 7783 del 28 de junio de 1989, se enumeran como servicios esenciales la producción y distribución de gas y combustible, la distribución y comercialización de medicamentos y alimentos,

el transporte colectivo, la captación y tratamiento de desagüe y la basura, el procesamiento de datos ligados a los servicios esenciales y la compensación bancaria. Además, dicha ley establece una reglamentación específica que contiene un pre-aviso de 72 horas y la obligación de los sindicatos, empleadores y trabajadores de garantizar, de común acuerdo, la prestación de los servicios indispensables para la atención de las necesidades impostergables de la comunidad. Esto se explicita en su Constitución de 1988. Con respecto a los servicios mínimos, el deber de garantizarlos se pone a la cabeza de los sindicatos, empleadores y trabajadores (Ackerman, 1994).

En el caso de Uruguay, la simple referencia a los “servicios esenciales” si bien puede parecer más conceptual y flexible, corre el riesgo de favorecer un uso más excesivamente discrecional o arbitrario por parte del órgano estatal encargado de aplicarlo. La reglamentación sobre el ejercicio de huelga está contenida en los Art. 4 y 5 de la Ley 13720 sancionada en 1968. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tiene la facultad de declarar cuáles son aquellos servicios fundamentales cuyo funcionamiento deberá ser asegurado en régimen de turnos y la atribución de exigir a las organizaciones de trabajadores o de empleadores que sometan a votación las fórmulas conciliatorias que se hayan propuesto o la continuación de las medidas de conflicto. Esta facultad fue ejercida por el gobierno uruguayo desde fines de mayo de 1986, cuando se comenzó a declarar a ciertos servicios portuarios, aduaneros, de seguridad social, de combustibles, de transportes y de salud. Esto último generó numerosos conflictos en este país, ya que de todos los servicios enumerados, sólo el servicio de salud -tal como lo determina la OIT- fue reconocido por las organizaciones sindicales como realmente básico

Asimismo, en caso de interrupción de un servicio esencial, la ley también faculta a la autoridad pública para disponer las medidas necesarias para asegurar su continuidad incluyendo “la utilización de bienes y la contratación de prestaciones personales para hacerlos funcionar”. Según lo señalado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social uruguayo, no es posible agotar de una vez y para siempre –como en el caso de Brasil- la nómina de servicios esenciales, ya que se trata de un concepto evolutivo y en muchos casos debe ser definido atendiendo a las circunstancias.

HUELGA EN ARGENTINA

En 1990, a través del decreto 2184/90, se facultó a declarar la ilegalidad de huelga en los conflictos que afecten servicios esenciales. Se tipificó la lista de los servicios que entraron en la categoría de

“esenciales”¹, haciendo especial hincapié en el transporte (Caubet, 2006). Dentro del período de preaviso o en convenios colectivos o acuerdos de partes, los empleadores y trabajadores debían convenir las modalidades de prestación de los servicios mínimos y, a falta de acuerdo, las establecería el Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social. A partir de su reemplazo: el decreto 843/00 planteó la obligatoriedad de garantizar, en estos casos, el mantenimiento de servicios mínimos. Además, se facultó al Ministerio de Trabajo a calificar como servicio esencial una actividad no incluida en la enumeración precedente, cuando se diere alguna circunstancia extrema, como las mencionadas por la OIT: En lo que respecta a las prestaciones mínimas, en ningún caso podrá imponer a las partes una cobertura mayor al 50% de la prestación normal del servicio de que se tratare.

Luego, se sancionó el decreto 272/06 que regula, actualmente, la huelga en los servicios esenciales y se quitó de la lista precedente los servicios de telecomunicaciones y de transporte. Es relevante destacar que este decreto permitió, según lo recomendado por la OIT, la creación de una Comisión de Garantías –órgano independiente- que se la faculta a a) calificar excepcionalmente como servicio esencial a una actividad no enumerada; b) asesorar a la autoridad de aplicación la fijación de los servicios mínimos necesarios, cuando las partes no lo hubieran acordado; c) pronunciarse sobre cuestiones vinculadas con el ejercicio de las medidas de acción directa; d) Consultar y requerir informes a los entes reguladores de los servicios involucrados, a las asociaciones cuyo objeto sea la protección del interés de los usuarios y a personas o instituciones nacionales y extranjeras, expertas en las disciplinas involucradas, siempre que se garantice la imparcialidad de las mismas. La importancia de la creación de esta comisión independiente que tenga la facultad de determinar cuando un servicio es esencial o cuando no –en lugar que de lo haga el Ministerio de Trabajo, órgano del gobierno-, hace presumir que pueda lograrse en este tipo de conflictos un juicio más imparcial (Caubet, 2006)

Hay que destacar dos importantes diferencias en relación a los servicios esenciales entre Argentina y la OIT. La ley argentina 25877 –decreto 272/06- especifica como tal a la producción y el servicio de distribución de gas, mientras que no reconoce como tales los servicios telefónicos. Consecuentemente, se podría pensar que la admisión de una actividad no contemplada por la OIT viene a contradecir y desmerecer la ampliación de la protección implícita en la norma interna

¹ Este lista incluía servicios sanitarios y hospitalarios; transporte; producción y distribución de agua potable, energía eléctrica, gas y otros combustibles; servicios de telecomunicaciones; educación primaria, secundaria, terciaria y universitaria; administración de justicia, a requerimiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

(Caubet 2006). Además, así como en el decreto 2184/90 se tuvo especial consideración por los servicios de transporte, en el decreto 272/06 estos últimos no son mencionados, explícitamente, y se puso mayor énfasis en los servicios sanitarios y hospitalarios. Esto se debe, según Caubet a que “su paralización originó un fuerte impacto social, especialmente en el caso de la huelga que tuvo lugar en el Hospital Garrahan”. Y, se podría agregar, la escalada de protestas sindicales que comenzaron hacia finales de 2004 y continúan hasta la actualidad.

MEDIOS MASIVOS Y CONFLICTO GREMIAL

Desde la perspectiva comunicacional, la temática de la huelga y los servicios esenciales se instala como un “choque” de derechos entre el trabajador que ejerce la medida de fuerza y el usuario de servicios públicos que se ve afectado. Este enfrentamiento tiene su correlato en las coberturas que los medios masivos hegemónicos hacen de los conflictos gremiales, en tanto acentúan y deslegitiman, a través de sus representaciones, ciertos procesos de lucha gremial, en el marco de la antinomia *huelguista/usuario* (Barthes, 1980).

La estrategia de la inversión de la relación causa/efecto, en la construcción de la noticia supone que se vacíe de contenido político al reclamo y no se jerarquicen las causas del conflicto gremial.² Además, el hincapié puesto en los “violentos” métodos de lucha y la atribución –peyorativa- de los dirigentes sindicales con partidos de izquierda³, “convierte”, en la superficie mediática, a los huelguistas en *delincuentes*. En este punto la apelación a la ley de servicio esencial, en todos los casos en que se “altera” el orden público, funciona como un recurso para mostrar a los trabajadores como “transgresores” de las leyes. Así, la clásica antinomia *huelguista/usuario* no hace más que fragmentar el campo social en *víctimas* y *victimarios* para deslegitimar la huelga en sí misma.

En articulación con el plano jurídico, es necesario resaltar que cuando se analiza el derecho de huelga es imprescindible tener en cuenta que si no hay potencialidad de daño, o daño, la huelga no es eficaz (Ermida Uriarte, 1990). Y en algunos casos, la huelga perjudica los intereses del empleador y en otros, a la par de esos intereses, el daño a terceros. Según Giugni (1983), el ordenamiento jurídico, en el momento en que reconoce el derecho la huelga para facilitar a los trabajadores un instrumento eficaz de participar en las relaciones económicas y sociales, no debería, so pena de

² Para ampliar este análisis sobre representaciones mediáticas de conflictos sindicales revisar Beremblum y Coscia, 2006.

³ Para ampliar esta vinculación en función de la identidad partidaria de izquierda, revisar Coscia, 2007.

desmentirse a sí mismo, negar su protección a aquellos comportamientos ligados con la posibilidad real y efectiva del ejercicio de aquél derecho. La articulación con la mirada comunicacional, con Hall (1984), permite reflexionar sobre la lucha que se establece en el plano cultural por quién define lo que es legítimo y lo que no, lo que es legal y lo que no, y quién impone el sentido de lo hegemónico, en un momento histórico determinado. En ese punto, los medios masivos colaboran en construir visiones de mundo y definir lo posible de ser pensado y ser dicho.

REFLEXIONES

Según lo visto anteriormente, las reglamentaciones nacionales no parecen ajustarse en todos los puntos a los principios de la OIT ante esta problemática y, en muchos casos, presentan contradicciones que se intentan salvar según los contextos y las situaciones particulares de cada país. Sin embargo, los intereses sectoriales contrapuestos y la baja capacidad de presión del actor sindical en un país periférico, puede redundar en una limitación mayor del derecho de huelga sino se toman los recaudos pertinentes.

Además, el desfasaje entre normas y prácticas cristalizado en las garantías compensatorias, en un órgano independiente de arbitraje o en un porcentaje realmente mínimo en los servicios genera diversas polémicas entre los distintos actores involucrados. En este sentido, se hace evidente que la lucha por reglamentar en torno a las nociones de “esencialidad” y de “importancia trascendental” de los servicios pone en juego intereses sectoriales que se contraponen.

A partir de lo cuál, es posible preguntarse si su mayor limitación en los países subdesarrollados, no tiene en cuenta o minimiza las condiciones de explotación, bajos salarios, desempleo y desigual distribución de la riqueza, a diferencia de lo que ocurre en países desarrollados. Según Pankert (1981), en los países industrializados si bien se admite la eventualidad de aplicar medidas coercitivas, prevalece una marcada tendencia a evitarlas, a buscar soluciones de consenso o autorregulación, mientras que en los países subdesarrollados parece existir una predisposición mayor a la imposición de regímenes más restrictivos en materia de huelga y solución de conflictos esenciales. Sin embargo, desde la perspectiva de los trabajadores, las políticas de recesión y/o ajuste de estos países llevan a que su situación laboral, en el contexto de altos niveles de pobreza, desempleo y explotación, los haga defender y luchar por mejoras en sus condiciones de trabajo –lo que debería redundar en una ampliación del derecho de huelga-, más que en los países desarrollados, donde existen mejores niveles de ingreso y hay una mayor equidad en la distribución de la riqueza.

Simultáneamente, desde el análisis de los medios masivos, este trabajo permite pensar al derecho como un campo de disputas en el que se intersectan definiciones, sentidos sociales, límites y luchas sectoriales que, en general, tienden a la criminalización de la protesta social en países como el nuestro.

Bibliografía

- o Ackerman, M. (1994) "Derecho de huelga y servicios esenciales en los países del MERCOSUR" en Revista Internacional del Trabajo N° 3, Ginebra.
- o Barthes R. (1980) "El usuario y la huelga" en *Mitologías*, Siglo XXI, México.
- o Beremblum, F. y Coscia, V. (2006): "Representaciones en los medios: una mirada sobre tres casos" *Revista Question* n° 9, La Plata
- o Caubet, A. (2006) "La reglamentación de la huelga en los servicios esenciales" en *Doctrina Laboral* N° 248, Errepar, Buenos Aires.
- o Cornaglia, R. (2006) *Derecho colectivo del trabajo. Derecho de huelga: de la conflictividad social*. La Ley, Buenos Aires.
- o Coscia, V. (2007) "La representación de actores gremiales en los medios masivos ¿Quiénes se construyen como víctimas?" en *Jornadas Internacionales: Historia y memoria de la dirigencia política contemporánea*, UNC, Córdoba
- o Ermida Uriarte, O. (1990). *El derecho de Huelga: Nuevas Experiencias en América Latina y Europa*, Fundación Friedrich Ebert, Nueva Sociedad, Caracas
- o Giugni, G. (1983) *Derecho Sindical*, Servicio de Publicaciones el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de España
- o Hall, S. (1984). "Notas sobre la deconstrucción de lo popular" en Samuels, R (ed): *Historia popular y teoría socialista*. Ed. Crítica, Barcelona.
- o OIT (1983 y 1994) 69a y 81a Reunión conferencia Internacional del Trabajo: Libertad Sindical y Negociación Colectiva., Ginebra.
- o Pankert, A (1981) "Solución de conflictos de trabajo en los servicios esenciales" en *Revista Internacional del Trabajo* n°100, Ginebra.