

PROYECTO DE LEY DE SINDICALIZACIÓN DEL PERSONAL POLICIAL DE APOYO DE LA POLICÍA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

*El Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires
Sancionan con Fuerza de Ley*

Artículo 1°.- Objeto.- El objeto de la presente ley es garantizar al Personal Policial de las Policías de la Provincia de Buenos Aires que no cumpla funciones de seguridad, en cualquier estado de revista, incluyendo la exoneración por razones de naturaleza gremial, el derecho constitucional a la organización sindical libre y democrática, para defensa de sus intereses laborales a través del derecho a constituir, afiliarse y participar activamente de sindicatos, a peticionar, a participar en negociaciones colectivas, a la conciliación y al arbitraje y al ejercicio del derecho a huelga, condicionado, en los términos previstos por la presente y por las leyes vigentes en la materia.

Artículo 2°.- Sujetos y Exclusión.- Se entenderá por Personal Policial de las Policías de la Provincia de Buenos Aires que no cumpla funciones de seguridad, a los Oficiales Profesionales, Oficiales Administrativos, Oficiales Técnicos, Personal de los Servicios Generales, Personal de Emergencias Telefónicas 911 y Personal Civil. Quedan excluidos de la aplicación de las disposiciones de la presente ley, el personal comprendido en los Subescalafones General y Comando de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, y cualquier otro miembro de dicha institución que en función de su actividad laboral deba portar armas de fuego, y encuadren dentro de la categoría de funciones de seguridad de la ley 13.982.

Artículo 3°.- Declaración de Esencialidad del Servicio. Considerando que atañe a la vida y a la seguridad de la población y, por ello, resulta de importancia trascendental, las

actividades del Personal Policial de las Policías de la Provincia de Buenos Aires que no cumpla funciones de seguridad son consideradas servicios esenciales del Estado Provincial y la comunidad. El derecho a asociación reconocido por la presente norma no implica el ejercicio de acciones que directa o indirectamente afecten en modo alguno el servicio esencial de seguridad pública, excepto por lo que expresamente se establezca en la presente ley.

Artículo 4°.- Autorizaciones.- Autorízase en consecuencia al organismo de aplicación que estatuye la Ley de Asociaciones Sindicales de Trabajadores para que proceda a la inscripción gremial de todas las organizaciones que agrupen al Personal Policial de las Policías de la Provincia de Buenos Aires que no cumpla funciones de seguridad, sin otras condiciones que las que impone la mencionada ley.

Artículo 5°.- Derechos.- El Personal Policial de las Policías de la Provincia de Buenos Aires que no cumpla funciones de seguridad, goza del derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.

La participación regular de estos agentes en organizaciones gremiales no podrá ser motivo de falta disciplinaria alguna, ni puede dar lugar a la aplicación de medidas correctivas tales como sanciones, traslados u hostigamientos, o cualquier otra medida en perjuicio del personal.

Artículo 6°.- Negociación Colectiva.- Se establece el derecho de las asociaciones sindicales del Personal Policial de las Policías de la Provincia de Buenos Aires que no cumpla funciones de seguridad, de participar e intervenir en negociaciones colectivas, en materia de condiciones de trabajo y organización policial.

Artículo 7°.- Condicionalidad del Derecho a Huelga.- Se establece la condicionalidad del ejercicio y adopción de medidas de fuerza y huelgas, con independencia de su fundamento; el ejercicio del derecho constitucional a manifestarse deberá realizarse fuera del horario

laboral, y se deberá garantizar el servicio esencial de seguridad, las guardias mínimas policiales y las misiones principales que por ley le hayan sido asignadas.

Artículo 8°.-Autoridad de Aplicación.- La dilucidación de los eventuales conflictos que pueda suscitar la aplicación de la normativa que establece la presente ley será de competencia del Ministerio de Trabajo de la Nación, con los recursos que establece la Ley de Asociaciones Sindicales de Trabajadores N°23.551.

Artículo 9°.- Modifíquese.- El inciso b, del artículo 42 del Decreto Reglamentario 1050/2009, el cual quedará redactado de la siguiente manera:

“b) El personal policial no podrá en ninguna forma participar en actividades políticas, o gremiales, ni asistir a lugares o participar de reuniones que comprometan la prestación del servicio esencial de la función policial.

El Personal Policial que no cumpla funciones de seguridad, podrá participar en actividades políticas o gremiales, asistir a lugares o participar de reuniones, siempre que no comprometan la prestación del servicio esencial de la función policial”.

Artículo 10°.- Derógase.- Cualquier norma que prohíba o restrinja el ejercicio constitucional de sindicalización y o petición ante las autoridades al Personal Policial de las Policías de la Provincia de Buenos Aires que no cumpla funciones de seguridad, queda expresamente derogada por la presente ley.

Artículo 11°.- De forma.-

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

El presente proyecto de ley se fundamenta en las garantías constitucionales que establecen el derecho de los ciudadanos a asociarse en sindicatos, derecho receptado también por tratados Internacionales con jerarquía constitucional.

El art. 14 bis de nuestra Constitución Nacional establece que "el trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador", entre otros derechos, el de la "organización sindical libre y democrática".

Entre los tratados internacionales que fundamentan el presente proyecto:

La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), en su inciso 4 del artículo 23, que establece que "toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses";

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (San José de Costa Rica, 1969) proclama en su artículo 16 la libertad de asociación con fines laborales.

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: "Protocolo de San Salvador", en su artículo 8, establece "el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, para la protección y promoción de sus intereses".

El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (de 1966 y vigente desde 1976) insiste en que "toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses",);
El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (de 1966 y vigente desde 1976) establece en su artículo 8 que los Estados Partes se comprometen a garantizar derechos vinculados con la libertad sindical, reforzando los ya garantizados en pactos previos como el derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección.

Por otro lado, la Organización Internacional del Trabajo en el convenio N°87 sobre libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, y en el convenio N° 98 sobre "Derecho de sindicación", se establece que "La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas en el convenio. Es decir que las fuerzas de seguridad de ningún modo dejan de gozar de la garantía de la sindicalización, solo que de ser necesario debe regularse sus derechos de forma específica.

Tengamos presente que el derecho a asociarse en sindicatos está regulado en nuestro ordenamiento por la Ley 23.551, contemplando allí que la libertad sindical será garantizada por todas las normas que se refieren a la organización y acción de las asociaciones sindicales.

Tales asociaciones deben velar por los intereses de los trabajadores, todo cuanto se relacione con sus condiciones de vida y de trabajo. La acción sindical debe contribuir a remover los obstáculos que dificulten la realización plena del trabajador, sean económicos o de otra índole. Pero cuando de estos derechos está privado el trabajador, y las condiciones laborales se tornan injustas, los reclamos aparecen indefectiblemente.

Si existe un colectivo de trabajadores que en la historia reciente haya protagonizado conflictos de manera sostenida en el tiempo, es el colectivo del personal policial. Dichos conflictos han tenido lugar en un contexto determinado y son consecuencia de una situación específica: *los policías son un colectivo de trabajadores en situación de vulnerabilidad* debido a que desempeñan su labor en *condiciones laborales altamente deterioradas*. Es decir, *el trabajo policial es una de las actividades más precarizadas del empleo público*. Los trabajadores policiales en Argentina desarrollan sus tareas en *circunstancias laborales altamente deterioradas* que resultarían inadmisibles para cualquier otro empleo público o privado. En concreto: *el trabajo policial está precarizado*.

Según Guillaume Le Blanc, la precariedad laboral puede ser entendida como la "ausencia de trabajo", en cuyo marco "lo que resulta comprometido es la propia posibilidad de un centro de gravedad para la vida". Pero también puede ser comprendida "en el propio

trabajo, en tanto ese resulta intrínsecamente incierto”.¹ En este sentido, Osvaldo Battistini sostiene que “una situación de precarización podría ser caracterizada y dimensionada” como “la debilidad en las seguridades relativas a las formas contractuales, las condiciones de desarrollo del trabajo cotidiano, las restricciones a los derechos individuales y colectivos del trabajo y la percepción subjetiva del trabajador sobre el lugar ocupado por dicho trabajo y en sus perspectivas de vida y futuro”.²

Todo esto se da en el trabajo policial. En efecto, en el ámbito policial, existen cuatro *condiciones de precariedad laboral* que no son compartidas, en su conjunto, por ningún otro grupo de trabajadores de la administración pública:³

1. Tienen *salarios nominales y reales muy bajos*, insuficientes para mantener mínimamente a sus familias sin necesidad de recurrir al *doble empleo* mediante la prestación de servicios de “policía adicional”, de seguridad privada o cualquier otra “changa”, generalmente desarrollada “en negro”.
2. Trabajan en *condiciones materiales e infraestructurales muy deterioradas* derivadas de las deficiencias edilicias de las dependencias policiales, la insuficiente flota de vehículos y móviles policiales, el atraso tecnológico del sistema de comunicaciones y/o el vetusto, exiguo e inadecuado armamento y equipamiento de investigación utilizado por nuestras policías.
3. Reciben una *educación profesional deficiente*, enmarcada en una institucionalidad militarizada y articulada básicamente en torno del entrenamiento disciplinario de orden cerrado, en el que lo único que vale es la *sumisión ciega al superior* en desmedro del discernimiento responsable. No

¹LE BLANC, Guillaume, *Vidas ordinarias, vidas precarias. Sobre la exclusión social*, NuevaVisión, Buenos Aires, 2007, p. 51.

²BATTISTINI, Osvaldo, “La precariedad como referencial identitario. Un estudio sobre la realidad del trabajo en la Argentina actual”, en revista *Psicoperspectivas*, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, Vol. VIII, N° 2, Julio-Diciembre de 2009, p. 122.

³SAIN, Marcelo Fabián, “Policías en acción”, en diario *La Nación*, Buenos Aires, 6 de noviembre de 2009.

se pone el mismo énfasis en los conocimientos y destrezas prácticas, ni en la adquisición de competencias profesionales que sirvan de base para los ascensos jerárquicos o la ocupación de cargos orgánicos.

4. Tienen vedado agremiarse en *sindicatos o asociaciones profesionales* abocadas a la defensa de sus derechos profesionales y no pueden discutir sus condiciones de trabajo ni canalizar reclamos en el marco de *negociaciones colectivas*. Tampoco cuentan con un defensor (ombudsman) o promotor de derechos dentro de la institución.

En nuestro país, estas condiciones de precarización laboral han sido sistemáticamente encubiertas u opacadas por un conjunto de actores que, por diferentes razones, incidieron eficazmente en su *invisibilización social y política*.

Estas condiciones de precariedad laboral han sido exitosamente ocultadas por actores que se esfuerzan en impedir la visibilidad de estos asuntos. En primer lugar, el comisariato, garante de que las instituciones policiales sobrevivan aun estando colapsadas. Estas instituciones cuentan con un presupuesto masivamente destinado a pagar los magros sueldos de uniformados mayoritariamente abocados a labores administrativas y de apoyo, ajenas al control del delito. Sólo una parte exigua de la dotación de personal se dedica al desarrollo de labores operativas de prevención e investigación del delito. A cambio de gestionar este caos organizacional, el comisariato, salvo contadas excepciones, obtiene una masa de ingresos propios de gerentes de empresas transnacionales, autonomía operacional y poder político. En segundo término, la clase política argentina, que ha delegado de manera recurrente el gobierno de la seguridad pública -un derecho de la ciudadanía y un deber de sus gobernantes- en el comisariato, y ha permitido ocultar la precariedad laboral de los policías. Así, los gobernantes -de derecha, de centro o de izquierda, sin distinción- no gobiernan la seguridad; los legisladores, nacionales y provinciales, miran para otro lado, por lo que perpetúan perversamente las bases legales y presupuestarias de este sistema institucional, que data de décadas, y los

partidos políticos se convierten en maquinarias expertas en desconocer este problema y en sacarlo de la agenda política. Y, finalmente, está la academia progresista, que es naturalmente proclive a interpretar y explicar, a través de sofisticados relatos sociológicos, por qué y cómo un niño se convierte en “pibe chorro”, pero tiene una dificultad ontológica para abordar con esa misma destreza conceptual y teórica por qué y cómo un joven policía honesto se convierte, al tiempo, en un policía abusador, violento o corrupto [...]. Estos fenómenos no parecen ser emergentes de la pronunciada descomposición y pobreza institucional de las policías, de la precarización laboral de sus trabajadores de gorra y de la perversa ausencia de conducción política, sino que son resultado de una maldad congénita, que es natural en todo policía y que sólo algunos consiguen contener, casi por arte de magia.⁴

Ahora bien, desde hace un tiempo, las condiciones laborales precarias de los policías han perforado el manto de invisibilidad en el que fueron puesta exitosamente por estos actores y han comenzado a salir a la luz.

El contexto cuenta a la hora de sopesar el deterioro reciente de las condiciones laborales de los policías. En ese sentido, el creciente malestar laboral en el interior de las policías, la proclividad a las protestas policiales de corte netamente laborales y el incremento del asociativismo policial se inscriben básicamente en un contexto signado por el contrapunto visible y palpable entre la situación laboral de los trabajadores policías con relación a las condiciones laborales y a la capacidad de defensa de los intereses sectoriales del resto de los trabajadores organizados y sindicalizados del país. Mientras los trabajadores policías están sumidos en una situación de verdadera explotación laboral, los trabajadores organizados han mejorado sus condiciones laborales justamente en aquellos aspectos en los que los primeros han vivido un deterioro progresivo.

⁴Ibíd.

Desde 2003, se produjo el mejoramiento de las condiciones de trabajo de la mayoría de los obreros y empleados, públicos y privados. La envergadura del cambio es mayúscula. A diferencia del resto de América Latina -salvo Uruguay-, la amplia mayoría de trabajadores argentinos se encuentra cubierto por convenios colectivos de actividad económica o sectorial. El 90 % de los trabajadores registrados –y, entre ellos, el 55 % de los asalariados privados- pertenecen a sectores laborales que han sido cubiertos por negociaciones colectivas. A partir del 2003, la cantidad de convenios colectivos de trabajo ha aumentado más del 500 %.⁵

El impacto de la negociación colectiva en los salarios de los trabajadores ha sido positivo y, en ese marco, el “crecimiento de los salarios promedio de los grandes convenios sectoriales” fue, en palabras de Etchemendy, “fenomenal”.⁶

En este contexto, se produjo un “fenomenal resurgimiento sindical” que implicó el “retorno del actor sindical en el plano político y de movilización en el mercado de trabajo”.⁷

Pues bien, en medio de este conjunto de progresos laborales, los trabajadores policiales han experimentado un profundo deterioro en sus condiciones laborales. Al menoscabo salarial y de las condiciones materiales y formativas de trabajo se le ha sumado la persistente negación del derecho a la agremiación y, en consecuencia, el derecho a emprender negociaciones colectivas.

Dicho de manera simple: la mejora de las condiciones salariales y laborales de los trabajadores argentinos resalta la precarización laboral y la indigencia protectora de los policías.⁸

⁵Ibíd., cap. 2.

⁶ETCHEMENDY, Sebastián, “La «doble alianza» gobiernos-sindicatos en el kirchnerismo (2003-2012). Orígenes, evidencias y perspectivas”, en ACUÑA, Carlos, *¿Cuánto importan las instituciones?: gobierno, Estado y actores en la política argentina*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2013, p. 312 y 313.

⁷Ibíd.

⁸SAIN, Marcelo Fabián, “La voz de los plebeyos...”, op.cit.

Los y las policías se encuentran dentro del 10 % de los trabajadores registrados que no están abarcados por negociaciones colectivas ni por ningún tipo de tripartismo. Por lo tanto, el contraste del mundo laboral policial con el del resto de los trabajadores argentinos ha sido notorio y ha contribuido a poner en evidencia la precarización laboral de los trabajadores policiales, lo que impacta sobre ellos de manera regresiva, esmerilando la vocación profesional, poniendo en tela de juicio el sentido de pertenencia institucional y, particularmente, cuestionando “la voluntad de subordinación ciega a una cúpula acomodada económicamente y que les da la espalda”.⁹

Por otra parte, tal como ocurrió en el ámbito provincial, quienes consideran las protestas policiales como un acto de sedición reclamaron que los policías canalicen sus demandas “institucionalmente”. Pero se trata de un pedido de cumplimiento imposible: *las instituciones policiales no cuentan con canales institucionales para articular demandas laborales ante el comisariato y las autoridades políticas y, menos aún, para efectuar reclamos salariales.*

Por otro lado, la posibilidad de conformar organizaciones sindicales para defender los intereses profesionales de los trabajadores policiales se encuentra vedada, lo que favoreció la proliferación de diferentes formas de *asociativismo policial* como mecanismo de representación alternativo al sindicato, asociaciones con la aspiración de constituirse “de hecho” en mecanismos de representación y organización colectiva de los trabajadores policiales. Este proceso se ha dado tanto en la provincia de Buenos Aires como en otras provincias del país.

Estos grupos vienen reclamando algún tipo de reconocimiento legal de parte de las autoridades gubernamentales para actuar ante ellas como interlocutores de los reclamos laborales de los policías trabajadores. Ante esta petición, el silencio y la pasividad gubernamental resultan llamativos.

⁹Ibíd.

La institución policial provincial es el único reducto de la administración pública cuyos trabajadores laboran en condiciones paupérrimas y detentan derechos laborales tan precarios como los que tenían la mayoría de los trabajadores argentinos antes de la llegada del peronismo al gobierno a mediados del siglo XX.

¿Cómo puede admitirse la existencia un sector de la burocracia estatal sobre el que pesa una gran expectativa política y social de resolución de problemáticas complejas como la seguridad y la protección de los derechos y libertades de las personas, cuyos trabajadores laboran en condiciones extremadamente precarias y no gozan de derechos laborales plenos y, en particular, del derecho a velar por sus intereses colectivamente? ¿Nadie ha prestado atención a que el profundo deterioro de la seguridad pública provincial y, en su marco, el deficiente desempeño policial está significativamente determinado, entre otras razones, por la precarización laboral de los trabajadores policiales?

Así, las condiciones de trabajo precarizadas de los trabajadores policiales, las reiteradas protestas laborales de los policías y las formas “alternativas” de asociación y organización de estos trabajadores han sido eficazmente *invisibilizadas* hasta el momento por la dirigencia política provincial.

En este marco, el presente proyecto de ley apunta a dar cuenta de este *vacío institucional* en la provincia de Buenos Aires, y se propone dotar al personal policial que no cumpla funciones de seguridad, y no porte armas de fuego, de los mecanismos formales y efectivos de defensa de sus derechos para que puedan canalizar sus demandas y reclamos de manera institucionalizada y mejorar el servicio de seguridad pública que prestan.

Con la teleología de descomprimir la conflictividad del sector y posibilitar un mejoramiento en las condiciones de trabajo de los policías, al mismo tiempo que son receptadas las observaciones y cuestionamientos realizados hacia el derecho a sindicalizarse del personal policial, el presente proyecto de ley se propone establecer matices y diferencias al interior de la institución policial, reconociendo la diversidad de funciones realizadas y los límites y alcances de cada una.

Por lo expuesto, solicito la aprobación de este proyecto de ley.