

Título : Financiamiento de las organizaciones sindicales en la legislación comparada

Fecha: 2007

Nombre de autor : Luis Felipe Sáez

RESUMEN

INTRODUCCIÓN

Desde un tiempo a esta parte cada vez se ha hecho mas necesario evaluar la posibilidad de entregar un aporte a las distintas organizaciones sindicales de grado superior, de naturaleza pública, y que vayan en directo beneficio de ellas, para apoyar su funcionamiento y accionar propio, bajo estrictas medidas de control financiero y contable.

A fin de analizar si existen mecanismos de financiamiento para estas entidades, es que se levanta el presente informe con las consideraciones previas de cuatro realidades que, según el criterio de este autor, resultan ser medianamente representativas y aplicables a la realidad de nuestro país.

En primer lugar, se analizará la realidad española, especialmente aquella vinculada al Estatuto de los Trabajadores, teniendo a la vista el Acuerdo Interconfederal 2007 y la recopilación de normas de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, que regulan el funcionamiento, aportes y estructura que los distintos organismos de representación sindical deben tener. En ella veremos si existe un fuerte apoyo presupuestario de origen público o si solo se den beneficios asociados a factores netamente económicos para “provocar” mecanismos de generación de ingresos mas efectivos y viables.

Luego, se tendrá a la vista la realidad brasileña, en la cual se analizará el consolidado de Normas Legales del Trabajo, teniendo también a la vista las notas técnicas evacuadas por la Secretaria de Relaciones de Trabajo de dicho país, y algunas estadísticas sindicales interesantes, a fin de evaluar si es posible un financiamiento compartido, y si es posible que el empleador aporte al erario de las organizaciones sindicales.

Se estudiará la realidad de la normativa sindical Argentina, en los mismos términos de lo expuesto en los párrafos anteriores, y se verá si es posible un financiamiento real de las organizaciones sindicales asociado al presupuesto de la nación de cada año.

Se mencionará el caso de México, y si existe o no un mecanismos regulado patrimonial en la legislación mexicana conforme a lo establecido en la Ley Federal del Trabajo y la Ley de instituciones de Crédito.

Finalmente, se darán algunas conclusiones vinculadas al presente estudio, y vislumbrar si es conveniente o no considerar en el futuro una fuente de financiamiento público para las organizaciones sindicales del país.

Cabe hacer presente que solo se analizarán mecanismos de financiamiento directo, pues aquellos asociados al financiamiento a través de programas específicos o mecanismos especiales son de largo aliento y requieren de un análisis mas detallado y particular.

EL MODELO ARGENTINO DE FINANCIAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES SINDICALES.

Para analizar el modelo de financiamiento que rige a las organizaciones sindicales argentinas cabe tener presente la siguiente legislación vinculada al tema:

- a) Ley 23.551, sobre Régimen de Asociaciones Profesionales de Trabajadores.
- b) Decreto 467/88, Reglamentario de la Ley 23.551.

De las normas mencionadas resulta necesario destacar lo siguiente:

1. ninguna señala expresamente un mecanismo exclusivo de financiamiento público directo.
2. Los mecanismos de financiamiento de la ley contemplados en el artículo 37 de la ley 23.551, no contemplan traspaso de fondos a las organizaciones sindicales.
3. Se establece un mecanismo indirecto de financiamiento, asociado a exenciones tributarias, y que el Gobierno Central argentino debe gestionar a través de las gobernaciones, quienes actuarán en representación de sus respectivos municipios, a fin de evitar gravámenes a inmuebles que sean de uso de las asociaciones sindicales.
4. No se faculta el financiamiento extranjero de ninguna especie.

En el detalle, la normativa sindical asociada al financiamiento en Argentina contempla mecanismos mucho más restrictivos que los establecidos en la normativa chilena más aún en el país no se limitan las donaciones obtenidas desde organismos extranjeros para el cumplimiento de sus fines propios.

En lo específico cabe hacer el siguiente análisis:

a) de la Conformación del Patrimonio Sindical:

Conforme el artículo 37, el patrimonio de las asociaciones sindicales en Argentina se conforma como sigue:

1. las cotizaciones ordinarias y extraordinarias de sus afiliados y contribuciones de solidaridad que pacten en los términos de la ley de convenciones colectivas¹.

En este caso resulta necesario hacer el alcance que en Argentina existe negociación Colectiva Supraempresarial (o interempresa, según los conceptos que se ajusten mejor a la realidad chilena), por lo que en las convenciones colectivas que se celebren debe ir consideradas las cuotas sindicales con las cuales las organizaciones de base ayudan a

¹ Ley 14.250, referidas a las convenciones colectivas que tienen alcance mayor al ámbito de la empresa, teniendo por requisito su homologación (recepción y registro) por parte del ministerio del Trabajo y Seguridad Social.

financiar a las organizaciones sindicales de grado superior, como una forma de solidarizar con la promoción y fortalecimiento del accionar sindical.

2. El artículo 37 en su segundo numeral, también establece que los sindicatos podrán adquirir bienes a su patrimonio, así como también los frutos que estos generen.

Esta norma no es más que un reconocimiento a la facultad que tiene toda persona jurídica de contar con un patrimonio propio, conforme la legislación común.

3. Se completa el artículo 37 de la ley de organizaciones sindicales de Argentina con una letra c que permite a los sindicatos recibir donaciones, legados, aportes y recursos no prohibidos por la misma ley.

Para asegurar el financiamiento a través de los mecanismos de cuota sindical, el empleador es llamado "agente retenedor", previa resolución del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social que autorice los descuentos de la cuota sindical y, en consecuencia, la retención de dichos dineros por parte del empleador. Como sanción, en caso de que el empleador no cumpla con lo establecido en la ley, lo pone en situación de deudor respecto del sindicato (podríamos hablar de una suerte de novación legal por cambio de deudor).

Datos adicionales respecto del financiamiento de las organizaciones sindicales son lo que se puede mencionar del Decreto 467/88, en el que se establece lo siguiente:

ARTICULO 9º

Las asociaciones sindicales no podrán recibir ayuda económica de empleadores, ni de organismos políticos nacionales o extranjeros.

Esta prohibición no alcanza a los aportes que los empleadores efectúen en virtud de normas legales o convencionales.

(R) ARTICULO 4º

(art. 9º de la ley). - Los aportes que los empleadores se comprometan a efectuar en el marco de convenios colectivos de trabajo serán destinados a obras de carácter social, asistencial, previsional o cultural, en interés y beneficio de los trabajadores comprendidos en el ámbito de representación de la asociación sindical.²

Los fondos afectados a tal destino serán objeto de una administración especial, que se llevará y documentará por separado, respecto de la que corresponda a los demás bienes y fondos sindicales propiamente dichos.

Con esto podemos desprender que, precisamente, si no se aceptan aportes en materia de financiamiento de organismos internacionales ni de los empleadores, salvo respecto de convenios colectivos de empresa u homologados para un sector o sectores

² Se debe considerar que el texto del artículo 9º es de la ley y el artículo 4º señalado en el párrafo siguiente es el reglamentario.-

determinados, con mayor razón, analizando la legislación vigente al mes de febrero del año 2008, podemos concluir que no existe mecanismo de financiamiento directo de origen público a favor de las organizaciones sindicales en Argentina.

BRASIL Y EL PATRIMONIO DE SUS ORGANIZACIONES SINDICALES.

En Brasil, el texto que configura el Código del Trabajo Brasileño es la Consolidación de Leyes del Trabajo, la cual, en materia patrimonial sindical y „os mecanismos de financiamiento de estas organizaciones, dispone una regulación bastante detallada, dividiendo aspectos asociados a la gestión financiera, por una parte, y las contribuciones establecidas a favor de ellas, por otra.³

A continuación pasaremos a analizar el tema conforme el orden dado por la legislación brasileña.

De la Gestión financiera de un Sindicato y su Fiscalización

Según el artículo 548 del consolidado, el patrimonio sindical esta constituido pro los siguientes ítems:

1. Las contribuciones deducidas a favor de los sindicatos que participen de las categorías económicas o profesionales o de profesiones liberales representadas por las referidas entidades;⁴
2. Las contribuciones establecidas en los estatutos de las asambleas generales sindicales;
3. los bienes o valores adquiridos o las rentas que produzcan estos;
4. las donaciones y legados;
5. las multas que les permite la ley establecer en sus estatutos en caso de incumplimiento de las obligaciones sindicales propias de los afiliados a una organización.

Respecto de los bienes inmuebles, el artículo 549 y siguientes del Consolidado entregan la tasación de los bienes inmuebles incorporados al patrimonio sindical a la Caja Económica Federal o al Banco Nacional de Vivienda. Para el caso chileno, vendría a ser que impuestos internos levantara una tasación especial de los inmuebles perteneciente a una organización sindical, o en su defecto que el Servicio de Vivienda y Urbanismo realizara esta función.

Asimismo, se establece un detallado procedimiento de enajenación de estos mismo inmuebles, con aprobación previa de la asamblea general del sindicato, conforme quórum mínimos.⁵ Asociado a este tema, existe obligación por parte de las organizaciones sindicales de tener un control financiero y contable exhaustivo, e incluso los consolidados

³ Si bien es cierto la **Consolidação Das Leis do Trabalho** tienen su origen en el Decreto Ley Nº 5.452, de 01 de mayo de 1943, siendo su actualización mas reciente al 25 de junio de 2007.

⁴ Se tratara en detalle la contribución sindical, pues esta es un aporte legalmente establecido, obligatorio y administrado por entidades de origen público.

⁵ Se debe hacer la concordancia con la Ley Nº 6.383, de 09 de diciembre de 1976, que trata estas materias.

contables que emanen de los sindicatos, quienes deben confeccionarlos anualmente, deben ser publicados en el Diario Oficial Brasileño.

Si de dicho ejercicio se evidencian "problemas de caja", se pueden realizar vínculos a operaciones de créditos, previa aprobación de las asambleas generales o los consejos de representantes, dependiendo el nivel o grado de la organización sindical (eventualmente, establecer por ley un mecanismo de crédito asociado al Banco Estado, por ejemplo).

Sin perjuicio de esta regulación, se impone una obligación adicional, conforme el artículo 551 del Consolidado, que es que todas las operaciones contables, financieras y económicas de las organizaciones sindicales deben basarse en los instructivos vinculantes emanados del ministerio del Trabajo brasileño.

En el fondo, esta línea de conformación del patrimonio sindical impone altos niveles de control por parte del gobierno federal, considerando que las contribuciones se basan en que el directorio de una organización sindical actuará de buena fe respecto de sus asociados, y el respeto de dicha buena fe se entrega al ámbito público su control y fiscalización.

De la fijación y cobro de la Contribución Sindical

Sin perjuicio de los aportes sindicales que se establece conforme estatutos, según ya hemos señalado, existe el mecanismo de contribución sindical, que es la contribución adeudada por todos quienes participen de una determinada categoría económica y /o profesional, o de una profesión liberal, o en el caso de no existir sindicato, la organización de grado superior que este conformada en dicho sector de la actividad económica.⁶

La contribución sindical es cobrada una sola vez en el año de la siguiente manera, dependiendo de quien es carga la cuota respectiva (artículo 580):

1. El equivalente a un día de remuneración, para todos los trabajadores, cualquiera sea su forma de remuneración;
2. Para los trabajadores independientes y aquellos que ostenten profesiones liberales, se entrega un valor fijado por el ejecutivo, indexado a un porcentaje vinculado con sus ingresos;
3. Para los empleadores, se fija una tabla conforme el tamaño de la empresa, considerando el capital social de la misma, cuyo valor de referencia es fijado por los organismos de representación del empresariado o los equivalentes que existan en su minuto, conforme una tabla de porcentajes levantada al efecto⁷.

⁶ **Art. 579** - A contribuição sindical é devida por todos aqueles que participarem de uma determinada categoria econômica ou profissional, ou de uma profissão liberal, em favor do Sindicato representativo da mesma categoria ou profissão, ou, inexistindo este, na conformidade do disposto no art. 591 .

⁷ <u>CLASSES DE CAPITAL</u>	<u>ALÍQUOTA</u>
1 - Até 150 vezes o maior valor-de-referência.....	0,8 %
2 - Acima de 150 até 1.500 vezes o maior valor-de-referência.....	0,2 %
3 - Acima de 1.500, até 150.000 vezes o maior valor-de-referência.....	0,1 %

En esta materia es el Ministerio del Trabajo el que fija las directrices en las cuales se enmarca la conformación de este fondo financiado por estos aportes sindicales, y se encarga, a través de la **"Caixa Econômica Federal"** de cobrarla en los periodos de tiempo que se establezcan por ley. Esta Caja, que en nuestro país vendría a tener por similitud la Tesorería General de la República, mantendrá una cuenta corriente para el depósito de estas contribuciones, denominada **"Depósitos de Arrendação da Contribuição Sindical"**, debiendo el Ministerio del Trabajo mantener la información actualizada que permita hacer un cobro efectivo de esta contribución.

La importancia de esta cuenta en la Caja Federal es que sobre ella se pueden girar créditos en favor de las organizaciones sindicales a fin de que puedan cumplir con sus fines propios⁸.

Un similitud a lo que podríamos denominar una **cuenta única sindical** no existe en nuestra legislación actualmente, y menos aún un control financiero directo desde el Ministerio del trabajo y previsión Social. Es más, no existe un sistema específico de control financiero contable asociado al giro propio de las organizaciones sindicales, sin perjuicio de las normativas e instrucciones existentes asociadas al quehacer del Servicio de Impuestos Internos. Tampoco existe un **aporte patronal** que sirva para conformar esta cuenta única sindical, lo cual pareciera ser bastante interesante como herramienta de fomento para otras líneas de acción, como es el diálogo Social y los procesos de capacitación y certificación de competencias, tanto básicas como específicas en materia laboral.

En esta materia sería bastante deseable que existiese un mayor control de los manejos contables de las organizaciones sindicales, orientado preferentemente para velar por la buena fe que debe existir en las relaciones sindicales a todo nivel.

4 - Acima de 150.000. até 800.000 vezes o maior valor-de-referência..... 0,02 %

⁸ **Art. 589** - Da importância da arrecadação da contribuição sindical serão feitos os seguintes créditos pela Caixa Econômica Federal, na forma das instruções que forem expedidas pelo Ministro do Trabalho: (Redação dada pela **Lei n.º 6.386**, de 09-12-76, DOU 10-12-76)

I - 5% (cinco por cento) para a Confederação correspondente; (Redação dada pela **Lei n.º 6.386**, de 09-12-76, DOU 10-12-76)

II - 15% (quinze por cento) para a Federação; (Redação dada pela **Lei n.º 6.386**, de 09-12-76, DOU 10-12-76)

III - 60% (sessenta por cento) para o Sindicato respectivo; (Redação dada pela **Lei n.º 6.386**, de 09-12-76, DOU 10-12-76)

IV - 20% (vinte por cento) para a "Conta Especial Emprego e Salário". (Redação dada pela **Lei n.º 6.386**, de 09-12-76, DOU 10-12-76)

LA REALIDAD ESPAÑOLA EN EL FINANCIAMIENTO DE SUS ORGANIZACIONES SINDICALES.

Para poder entender la realidad española, debemos considerar que el organismo por excelencia de representación de base es el Comité de Empresa, sin perjuicio de las Federaciones y Confederaciones de Comisiones Obreras.

Haciendo esta precisión, cabe señalar que en el Estatuto de los Trabajadores, cuyo texto original es la Ley N° 8/1980, y cuyas últimas modificaciones se introdujeron a través de la Ley Orgánica N° 1/2004, de 28 de diciembre de ese año, no se hace mención expresa de los mecanismos de constitución de patrimonio ni de financiamiento sindical.

Sin perjuicio lo anterior, dentro de la Legislación Española está el Real Decreto ley 13/2005, que, conforme lo establecido por la Ley 4/1986, conforman el marco jurídico que sustenta la Cesión de Bienes del Patrimonio sindical Acumulado, el cual pasaremos a explicar a continuación.

El Patrimonio Sindical Acumulado

El Patrimonio Sindical Acumulado (P.S.A.) es aquel integrado por los inmuebles cuya titularidad corresponde a la Administración General del Estado y que, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 4/1986, de 8 de enero de ese año, se ceden en uso de las organizaciones sindicales y empresariales para que puedan desarrollar las funciones que les reconoce el ordenamiento jurídico.⁹

El régimen jurídico uniforme de los bienes va a estar, conforme la normativa ya mencionada, dentro del Patrimonio del Estado.

El artículo 1° de la Ley N° 4/1986 establece que constituyen el patrimonio sindical acumulado, todos los bienes, derechos y obligaciones de contenido patrimonial, que habiendo pertenecido a la antigua organización sindical se transfirieron íntegramente al organismo autónomo de administración institucional de servicios socio-profesionales por virtud del Real Decreto Ley 19/1976, de 8 de octubre, así como todos aquellos que constituían los patrimonios privativos de los antiguos sindicatos y demás entidades sindicales que, conforme la ley sindical 2/1971, de 17 de febrero, tenían personalidad jurídica propia.

En términos sencillos, el Patrimonio sindical Acumulado se integra en el Patrimonio del Estado, y respecto del uso de los inmuebles se debe ceñir a las normas que sobre uso de inmuebles establece la Ley hipotecaria española.

⁹ El mensaje de la ley 4/1986 dice, en su considerando tercero, lo siguiente: “Se persigue dar un único y coherente tratamiento jurídico al actual Estado de desconexión en que los patrimonios de naturaleza sindical se encuentren y, para ello, bajo una rúbrica de Patrimonio Sindical Acumulado, consagrada por la continuidad práctica sindical y reflejada, incluso, en textos internacionales, se integran dos grandes conjuntos patrimoniales que, al desaparecer la antigua organización sindical, habían perdido su anterior relación: el propio de dicha organización sindical, por una parte y los varios patrimonios de otros tantos variados entes que, pese a depender jerárquica u organizativamente de aquella, tenían, no obstante, un patrimonio separado, propio y exclusivo.

Estudios de Apoyo

La cesión de los bienes esta entregada a las organizaciones sindicales de mayor representatividad conforme lo establecido en la ley de libertado sindical española, y si quedan excedentes respecto de estos bienes, estos se mantendrán dentro del patrimonio del Estado.

Un aspecto importante es que es el Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales español el que, conforme el artículo 7º de la ley 4/1986, tiene la facultad de adquirir a título oneroso los bienes inmuebles que sirven para el quehacer propio de la actividad sindical, y solo el Ministerio es quien puede autorizar la adquisición directa por parte de las organizaciones de dichos bienes.

En síntesis, la realidad española esta dad esencialmente por un control y por un Fondo Sindical único asociado esencialmente a bienes inmuebles, situación que paradójicamente no es tan extraña para nuestro país, pues el año 1999 se aprobó la Ley 19.644, que Establecía el Fondo de modernización de las Relaciones laborales sindicales, cuya vigencia era limitada, y que tenía por objeto establecer mecanismos que fomentaran la realización de actividades de promoción y formación para el ejercicio de la actividad en Chile. Ese antecedente resulta valioso para ver si es posible establecer un Fondo Sindical con mayor potencia y permanencia en el tiempo.

Siguiendo con esta disquisición, el único reparo es que eventualmente no se lesione el principio de libertad sindical, por lo que un Fondo de esta naturaleza debiese contar con un desarrollo de propuesta objetivo, sin injerencia de ningún tipo de presión, cualquiera sea su naturaleza u origen.

Por ultimo, mención especial requiere la Orden Tas española 1303/2007, que establece mecanismos especiales de subvenciones a las organizaciones sindicales en proporción a su representatividad por la realización de actividades de corte sindical.

Las organizaciones sindicales, a quienes la Constitución Española en su artículo 7 asigna una función de defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que le son propios, son asociaciones de relevancia constitucional que constituyen uno de los pilares básicos de nuestro Estado social y democrático de Derecho.

Este papel de instituciones básicas en el sistema político legitima, a todos los sindicatos sin distinción, para ejercer aquellos derechos que aún siendo asociados en puridad a los trabajadores, son de necesario ejercicio colectivo.

En razón a lo expuesto no cabe duda de que las actividades que desarrollan estas organizaciones son consideradas de interés general, motivo por el cual las Leyes de Presupuestos Generales del Estado vienen contemplando, dentro de los correspondientes al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, dotaciones presupuestarias específicas para subvencionarlas con el fin de crear el marco y las condiciones necesarias para que el ejercicio del derecho a la libertad sindical sea efectivo.

Por otra parte, la asignación de recursos públicos en concepto de subvenciones debe adaptarse a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, así como a su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio. El artículo 17.1 de la citada Ley dispone que los Ministros correspondientes establecerán las

oportunas bases reguladoras de la concesión y posibilita, en el artículo 22.1, párrafo tercero, que dentro del procedimiento ordinario de concurrencia competitiva se pueda proceder a prorratear entre los beneficiarios el importe global máximo destinado a las subvenciones, haciendo innecesaria la comparación de las solicitudes y la prelación entre las mismas, siempre que esté previsto en las bases reguladoras.

Con el fin de garantizar el derecho a la libertad sindical y el derecho a la igualdad de trato que aquel lleva implícito, se configura un régimen de concesión de subvenciones dirigido a todas las organizaciones que hayan tenido representación en las elecciones sindicales, distribuyéndose el crédito máximo presupuestario en proporción a la representatividad de cada una de ellas.

Podríamos hablar que el reconocimiento de las organizaciones sindicales para que actúen como organismos técnicos de capacitación o, eventualmente, puedan conformar centros de evaluación y certificación de competencias laborales podría permitir levantar un sistema de subvenciones que fomente la colaboración en todo el sector sindical, profesionalizando sus cuadros y mejorando sus condiciones de trabajo y de empleabilidad.

LA REALIDAD MEXICANA: PATRIMONIO PARA ORGANIZACIONES SINDICALES DE TRABAJADORES Y ORGANIZACIONES SINDICALES DE EMPLEADORES.

Una situación especial se da en el caso mexicano, pues su Ley Federal del Trabajo¹⁰, pues su artículo 360 reconoce la existencia de sindicatos de trabajadores y de empleadores (sindicatos de patrones), idea que se pudiese recoger para efectos de las empresas de menor tamaño y así de establecer nuevos mecanismos de financiamiento para este alicaído sector de nuestro país.

Específicamente sobre el patrimonio sindical, la ley federal mexicana no establece una normativa específica sobre ello o sobre mecanismos de financiamiento, por lo que a juicio de este autor no merece ser relevado como caso para estudiar y considerar.

¹⁰ Ley de 1970, cuya última modificación vigente es del 17 de enero del año 2006.

CONCLUSIONES.

A la luz del examen que se ha hecho, y que toca aquellos aspectos mas relevantes sobre situación patrimonial y de financiamiento de las organizaciones sindicales, resultaría prudente rescatar esencialmente las realidades brasileña y española, en el sentido de los siguientes puntos:

1. Mejoramiento de los sistemas de fiscalización y control de los aportes y contribuciones en materia sindical.
2. Conformación de un fondo tripartito con fines dirigidos al perfeccionamiento y profesionalización del quehacer sindical, con un alto compromiso de los actores de las relaciones laborales, y que el estado, a través de un organismo especializado en la materia, administre los recursos (eventualmente el Banco Estado).
3. propuesta de una ley que establezca un Fondo Sindical con naturaleza permanente.
4. Mejoramiento de una política de subvenciones permanentes a las organizaciones sindicales, conforme su nivel de representatividad.
5. permisividad de establecer en los procesos de negociación colectiva mecanismos específicos de financiamiento complementario a las organizaciones sindicales, para fines vinculados a externalidades de los fines propios del quehacer sindical (cultura, educación, fomento y protección familiar, trabajo infantil, etc.)