

La negociación colectiva en el sector público

Mg. Amalia Villarroel¹

Introducción

“El Estado constituye la máxima instancia de articulación de las relaciones sociales.” Carta Iberoamericana de la Función Pública; Santa Cruz de la Sierra- Bolivia- 2003

Un poco de historia

La década de los setenta fue escenario, en prácticamente todos los países de América Latina, de interrupciones de la vida democrática, dictaduras cívico militares cuyo objetivo primordial fue instalar y consolidar modelos de apertura económica basados en el sector primario de la economía en el marco de algunos hechos relevantes de la economía mundial: la crisis del petróleo, el proceso de globalización y la preeminencia de los capitales financieros sobre los productivos e introdujeron profundos cambios, en relación con el rol y la organización estatal. Las medidas de la dictadura 1976/1982 no sólo modificaron profundamente la política económica sino la distribución de la riqueza en la Argentina.

Estos cambios, centrados en la preeminencia del mercado por sobre el Estado, y la reducción de roles y estructuras públicas, se acentuaron en la década del noventa, a partir de consensos internacionales y un clima cultural y académico que avaló las privatizaciones en toda la región (Azpiazu y Nochteff 1994).

Las medidas puntuales sobre la economía interna, la apertura al resto del mundo y la actividad financiera, llevaron a la concentración económica. Se consolidan las empresas transnacionales y grupos económicos locales y pierden espacio los pequeños y medianos empresarios. Y en la economía en general terminó primando el capital financiero sobre el productivo; el sector agropecuario se sostiene por tener una ventaja competitiva importante en relación con el resto del mundo.

Mientras que, en el plano estructural, la privatización de la mayoría de las empresas del Estado, la racionalización del sector público nacional, la consolidación de la deuda pública interna y externa, la reforma del sistema previsional y los cambios profundos en la política tributaria, fueron los rasgos sobresalientes.

¹ Licenciada en Sociología por la UBA- Magíster en Sistemas de Salud y Seguridad Social-Universidad ISALUD. Postgrados - OIT Turín- Universidades de Bologna y Castilla la Mancha y Universidad de Buenos Aires. Fue Directora Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo de la Nación. Es Docente Titular de la UNLZ y la UBA y de la Maestría en Administración Pública de la Universidad del Salvador. Fue miembro paritario en la Comisión de Relaciones Laborales del GCABA y Consultora de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) . Coordinadora de la Comisión de Empleo Público y Carrera del Consejo Federal de la Función Pública de la Secretaría de Gestión Pública de la Nación

El impacto negativo de las reformas estructurales

En este período se sanciona la ley de Reforma del Estado 23.696/89, cuya finalidad fue la reestructuración global del aparato estatal, priorizando las funciones consideradas esenciales, referidas al control y el disciplinamiento social (justicia, seguridad interna y externa, relaciones exteriores) y atendiendo en concurrencia con el sector privado la seguridad social, la educación y la salud (INAP, 1996).

Por su parte la ley de Emergencia Económica 23.697/89 pautó fundamentalmente la suspensión de los subsidios, subvenciones y regímenes de promoción industrial, que representaban buena parte del déficit fiscal. La ley introdujo el congelamiento de las estructuras de personal existentes y la racionalización de los recursos humanos a través de la reubicación; promovió la participación de empleados, obreros y usuarios en el seguimiento, desempeño, gestión, propiedad, etc. de los establecimientos y entidades públicas.

Los sucesivos procedimientos y acciones de reforma no lograron los objetivos enunciados, registrándose no sólo la no disminución sino el incremento de las dotaciones de personal, sin que se observara un correlato adecuado, ni en lo referente a la mayor eficacia y eficiencia de los servicios brindados, ni en la capacidad del Estado para delegar en la sociedad civil funciones esenciales.

Al mismo tiempo, la incidencia numérica del personal en funciones políticas aumentó y no sólo en términos relativos; en términos absolutos, creció el volumen de cargos en los sectores más políticos del gobierno.

Las decisiones nacionales en materia de organización estatal se vieron condicionadas por los organismos de crédito: fue recurrente la aceptación de las condiciones que impusieron para el otorgamiento de préstamos. A partir de las recomendaciones del Consenso de Washington, los Estados de la región enfrentaron el problema del déficit fiscal mediante la adopción de medidas de ajuste estructural. A pesar de este ajuste “continuo”, los capitales no aparecieron o vinieron bajo la forma de inversiones especulativas.

Por otra parte, la deuda no fue utilizada para mejorar la infraestructura, para hacer más competitivo al país, ni para poder exportar bienes más complejos con más valor agregado. El debilitamiento del Estado se tradujo en pérdida de capacidad para promover el crecimiento y el desarrollo.

Esta situación alcanzó su máxima expresión en la crisis institucional y social que hizo eclosión en diciembre de 2001. Por citar sólo algunos indicadores, según datos del INDEC, para mayo 2003, de 36,2 millones de argentinos, 17,3 eran pobres. A su vez, de éstos últimos, 7,4 millones eran indigentes.

En el mercado de trabajo la crisis impactó especialmente en los sectores más vulnerables, llevando a la pauperización a millones de argentinos. El índice de desocupación llegó a un 21% en 2002.

Las políticas aplicadas que le “concedieron” al Estado un rol subsidiario del mercado, barrieron con la institucionalidad previa, con un retroceso sin precedentes en materia de organización pública. Como ha explicitado Ricardo Sidicaro (citado en Bernazza, Casellas y Otero, 2009), “el problema fundamental” del Estado no eran ni son las imperfecciones burocráticas ni su tamaño, sino “la ausencia de separación entre los intereses del bien común y el de los particulares” que lo “invaden periódicamente”.

Así, el Estado pierde capacidades institucionales hasta alcanzar un punto de “colapso”; la política –según el esquema liberal– era considerada como un factor de ‘perturbación’ para la economía libre, cuando la verdad es lo contrario, la economía libre es un factor ‘perturbador’ para la política”.

A partir del año 2003, el gobierno argentino definió una nueva articulación entre el Estado y el sector privado. La iniciativa pública dejó de ser “el” problema, para pasar a motorizar el desarrollo económico. Desde 2003 en adelante, debido a éstas políticas, y en un marco externo favorable, el PBI creció a tasas sin antecedentes en la historia argentina.

Durante este período, la cancelación de la deuda con el FMI y otros organismos financieros otorgó poder de decisión al gobierno para el despliegue de políticas públicas destinadas fundamentalmente al desarrollo, el empleo y la inclusión social, posicionando a Argentina en un rol fundamental en la región. Este esquema permitió transitar sin sobresaltos bruscos la crisis internacional de los años 2008-2009.

Hoy vivimos un contraste. En un contexto externo crecientemente proteccionista, la Argentina se mueve a contramano y se abre al mundo: para reducir su déficit presupuestario y fiscal realiza un fuerte recorte del gasto público, comprometido por el pago de los intereses de la deuda pública: las tasas de interés positivas llevaron a Argentina a la “bicicleta financiera”; la devaluación constante de la moneda reavivó el proceso inflacionario; la apertura comercial indiscriminada ha producido una avalancha importadora, en particular de bienes de consumo y automóviles, desplazando de esa forma producción y empleo local.

A pesar de haber dado a los mercados internacionales todas las señales posibles, las inversiones foráneas de carácter productivo se desplomaron en 2016 respecto de 2015 en un 51%. En cuanto a las privatizaciones, se pueden observar avances velados y prolijamente encubiertos: la venta de acciones en manos de Anses, el gradual vaciamiento de YPF y Aerolíneas Argentinas, el joint venture firmado entre Arsat y una empresa estadounidense para el lanzamiento de satélites, o la creación de una sociedad anónima como forma de privatización encubierta de Vialidad Nacional. Por la desregulación económica: se vació de contenido el programa “Precios Cuidados”, se eliminaron los controles para el giro de divisas al exterior, se liberaron los controles a la importación y se redujeron los impuestos sobre la renta, entre otras. Asimismo, la flexibilización laboral ya figura en la agenda que el gobierno tiene pensado implementar.

Conclusiones: el gobierno de Macri es un gobierno neoliberal “clásico” que, a pesar del amplio fracaso de los programas de reforma basados en el CW, cuya aplicación en nuestro país culminó en la crisis de 2001, continúa su marcha por la misma senda.

Es necesario lograr una presencia protagónica del Estado en las políticas sociales y económicas para el logro de un desarrollo sustentable con inclusión social, a través de una gestión pública basada en la planificación estratégica y la gestión por objetivos y resultados. Asimismo, fortalecer el Estado a través de una organización institucional que esté al servicio de los intereses de la Nación, imbuida de una ética pública que lo constituye como el garante de la inclusión y el desarrollo. Se deben preservar los dispositivos estatales que promueven derechos y generan un desarrollo que incluye a todos.

La única manera de enfrentar el desguace de la cosa pública será la reconstrucción de un Estado fuerte, inductor del crecimiento económico, responsable del equilibrio social a través de políticas destinadas a superar las injusticias y la desigualdad. El Estado en todos sus niveles: nacional, provincial, municipal, deberá incrementar su capacidad de respuesta: el modelo de gestión de una administración pública constituida en función de las necesidades sociales debe consolidar su capacidad para formular y coordinar políticas eficientes y eficaces.

El fortalecimiento del Estado implica el compromiso de sus funcionarios con la definición y expresión de un proyecto nacional, ante cuyos fines superiores quedan relegados los objetivos individuales o sectoriales.

Para que esta premisa se cumpla es necesario contar con una dotación de personal motivada y capaz de resolver estas demandas: perfiles profesionales centrados no sólo en la ejecución, sino en el diseño, planificación, programación, regulación, evaluación y control de las políticas públicas.

“Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Se entiende por tal la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia”² (CLAD, 2003 y COFEFUP, 2006).

La organización material del Estado Nacional debe sustentarse, entonces, en el proyecto de Nación que anhelamos desde nuestras convicciones políticas: los acuerdos a alcanzar son múltiples y complejos, y se encuentran permanentemente amenazados por la cooptación del aparato institucional por parte de grupos económicos o de poder para la satisfacción de intereses sectoriales.

Siguiendo a Robert Castel, (2005):

La presencia del Estado es indispensable para garantizar la paz civil y la paz social, es decir, para asegurar la protección de los ciudadanos y, en particular, la protección social, sin la cual se cae en la inseguridad social y, en última instancia, en la disociación social, la guerra de todos contra todos, donde los más fuertes ganan y los más débiles quedan invalidados.

Desde esta concepción, el Estado es regulador de las relaciones laborales entre empresarios y trabajadores en la puja por la distribución de la riqueza producida y es protagonista en tanto empleador, además de árbitro, en las relaciones laborales que se desarrollan al interior de sí mismo.

² Los conceptos sobre la función pública pueden conocerse a través de la *Carta Iberoamericana de la Función Pública* (CLAD, 2003), y *Principios y recomendaciones para una carrera profesional administrativa* (COFEFUP, 2006).

Estado y Administración Pública

En el marco de la concepción keynesiana del rol del Estado en la economía y de la idea del Estado Social de Derecho o Estado de Bienestar, la dimensión de la Administración Pública crece para atender al bienestar y la equidad de oportunidades de los diferentes sectores de su población: es indispensable contar con técnicos, profesionales y administrativos aptos para la tarea.

Bajo esta concepción, surge la necesidad de actuar sobre la Administración Pública, para superar la falta de correspondencia de sus estructuras, funciones y operaciones con los propósitos del desarrollo económico y social.

El debate sobre este tema se inscribe en otro más complejo, referido al rol del Estado y al ejercicio de la función pública. Debe tenerse en cuenta que el concepto de función pública hace referencia a un trabajo que no genera productos en sentido mercantil. Esos productos o resultados se relacionan con un concepto político que es el del “interés general”. En este sentido, por ejemplo, la estabilidad laboral surge y se basa en la idea de la legalidad de los procesos y procedimientos administrativos en la gestión pública frente a las posibles “presiones” políticas y privadas.

Esto produce un replanteamiento de las estructuras, funciones, procesos y recursos de la Administración Pública, fijando objetivos de racionalidad, productividad y eficiencia, en función de un concepto de Estado al servicio de los más necesitados.

Según Wilburg Jiménez Castro (citado en Ardila Acuña, 2003):

La dimensión de su significado y propósito: es el conjunto de aptitudes y actividades humanas; de procesos y procedimientos administrativos; y de sistemas y estructuras institucionalizados que sirven para el proceso de transformación y de progreso, a través de factores educativos, políticos, socio-culturales, económicos y morales, de cada hombre y de cada país, de suerte que cada individuo, pueblo y país se eleve de una etapa superable, a otra más elevada, en términos de satisfacciones para cada uno de ellos.

El diseño de los perfiles necesarios para protagonizar el ciclo de gestión de estas políticas públicas y lograr estos cambios estructurales, es a través de las instancias de negociación colectiva en el sector público, en que se reúnen representantes gubernamentales y sindicales, con el objeto de discutir condiciones salariales y de empleo pero también los caminos de profesionalización de los recursos humanos a través de la adecuación de sus trayectorias laborales a las necesidades de un Estado al servicio de la comunidad. La OIT (1998) reconoce que “los cambios en la función pública son tributarios de los recursos humanos disponibles para concebirllos y llevarlos a cabo”.

En este sentido, Argentina ha tenido un rol precursor en América Latina: efectivamente, mientras otros países de la región no reconocen siquiera la condición de empleo en el sector público, en nuestro país se cuenta con una legislación pionera, que adoptó, ya en 1988 los convenios de la OIT N^o 151 y 154, a través de las leyes 23328 y 23544, respectivamente, que reconocen la potestad del sector público para celebrar negociaciones colectivas.

El Estado y la Negociación colectiva: naturaleza jurídica del empleo público

Históricamente predominó la concepción que consideró que la relación de empleo debía regularse unilateralmente por el empleador, es decir por el Estado. El sustento histórico del unilateralismo se ubica en el proceso de consolidación del Estado, en la segunda mitad del siglo XIX, perdurando en los hechos hasta la actualidad.

La teoría de la relación unilateral fue enfrentada por la tesis contractualista, sostenida en los inicios desde el punto de vista jurídico y luego desde el punto de vista social y político por las representaciones de trabajadores estatales.³

Después de 1945, en el marco de expansión del “constitucionalismo social”, el derecho sindical de los empleados públicos se consolidó definitivamente. En 1948, el Convenio 87 de la OIT, por primera vez, no excluye ni discrimina al empleado público de las negociaciones colectivas. En 1981, el Convenio 154 deja definitivamente en claro el derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos, ya prevista en el art. 14 bis de la CN (anterior al convenio 154), que abre el cauce definitivo para reclamar la extensión del derecho al empleado público.

El debate sobre este tema se inscribe en otro más complejo: el rol del Estado y la tendencia hacia la laboralización del empleo público como emergente de la posición al respecto propia del neoliberalismo imperante en la década de los noventa y del cual subsisten prácticas que, como la contratación por tiempo determinado, atentan contra el precepto constitucional de la estabilidad del empleo público.

Por el contrario, la estabilidad laboral se basa en la necesidad de preservar al trabajador público de los avatares de los cambios políticos, posibilitando, de esta forma, la continuidad de las políticas públicas, consideradas como políticas de Estado. Este concepto contribuye a la necesaria “autonomía” del Estado en el capitalismo moderno.

La Negociación Colectiva en el Sector Público: ambitos de actuación

La República Argentina es un país federal, cuyas instancias administrativas son el Estado Nacional, las jurisdicciones subnacionales (provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y los municipios. Esto posibilita que las negociaciones se desarrollen en cada uno de estos niveles, en función de las constituciones provinciales o, en cada municipio, según una ley Orgánica Municipal.

Las jurisdicciones pueden contar con normativa propia o bien adherir a las leyes nacionales. A partir de la reforma constitucional de 1994, queda establecida la preeminencia de Convenios y Tratados Supranacionales, lo que facilita las negociaciones en el sector público, aún careciendo de normativa específica, como sucede en algunas jurisdicciones.

³ Sobre este tema, cf. Balbin Torres, Edgardo: Unilateralismo y negociación colectiva en la Administración Pública. Pontificia Universidad Católica del Perú; Fondo Editorial-2005

Marco Institucional

La Argentina, a partir de la ratificación de los convenios 151 y 154 de la OIT, ha avanzado en el desarrollo de las relaciones laborales en su Sector Público. Cuenta con una legislación (ley 24.185/92, de Negociación Colectiva de Trabajo en el Sector Público Nacional –LNCAP– y ley 25.164/99, Marco de Regulación del Empleo Público Nacional) que rige las condiciones de empleo en el sector público nacional, habiendo llegado a la discusión y firma, en 1998 y 2006, de Convenios Colectivos Generales de gran amplitud y riqueza en el ámbito de la Administración Pública Nacional, como así en los organismos alcanzados por negociaciones sectoriales, las que son revisadas y actualizadas periódicamente.

Libertad sindical - Normas específicas

La legislación argentina en materia de libertad sindical comprende: la Constitución Nacional, los Pactos y Convenciones internacionales ratificados por el país y la ley 23.551 y su reglamentación.

a) Constitución Nacional

Artículo 14 bis

La reforma del año 1957 añadió al texto constitucional el denominado artículo 14 bis, fruto del constitucionalismo social, que refleja una nueva realidad: la complementación de los derechos individuales con la incorporación de derechos sociales y económicos en las leyes fundamentales.

En relación al tema que nos ocupa, establece que: “El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: (...) protección contra el despido arbitrario, estabilidad del empleado público, organización sindical libre y democrática reconocida por la simple inscripción en un registro especial.”

Queda garantizado a los gremios: “Concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga”. El segundo párrafo del artículo dispone: “Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo”.

ley de Negociación Colectiva de la Administración Pública 24.185/92 (LNCAP)

Esta ley regula las negociaciones colectivas que se celebran entre la Administración Pública Nacional y sus empleados en general.

La representación de los empleados públicos como sujetos de la negociación, está regulada por los artículos 4° y 6° de la LNCAP que preservan el modelo de representación sindical plural

en dicho sector. Específicamente en el art. 4º- “La representación de los empleados públicos será ejercida por las asociaciones sindicales, uniones o federaciones con personería gremial y ámbito de actuación nacional de acuerdo con lo establecido en el Art. 6º”.

Cuando no hubiera acuerdo entre las asociaciones sindicales con derecho a negociar respecto de la integración del sector trabajador en la comisión negociadora, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social procederá a definir de conformidad con la reglamentación, el porcentaje de votos que le corresponda a cada parte. A tal fin tomará en cuenta la cantidad de afiliados cotizantes que posea cada asociación en el sector que corresponda. Art. 6º- La negociación colectiva podrá realizarse dentro de un ámbito general o sectorial. Las partes articularán la negociación en los distintos niveles.

Para cada negociación, general o sectorial, se integrará una comisión negociadora, de la que formarán parte los representantes del Estado empleador y de los empleados públicos que será coordinada por la autoridad administrativa del trabajo.

En el caso de negociaciones en el ámbito sectorial, intervendrán conjuntamente las asociaciones con personería gremial que correspondan a dichos ámbitos y aquéllas que en el orden nacional incluyan a este sector en su ámbito de actuación.

Las razones en que se funda la necesidad de optar por la representación plural de los trabajadores del sector público, han sido puestas de manifiesto en el mensaje de elevación del proyecto de ley: allí se indica que “la necesidad de contar con organizaciones altamente representativas para abordar en forma integral las negociaciones con la Administración, justifica que en la representación de los empleados públicos se incorpore en primer término a las organizaciones representativas en el orden nacional, tal como lo establece el proyecto en el artículo 4º, sin perjuicio de la conformación de la comisión negociadora” (Cuartango y Cuartango, 2007).

Niveles de negociación: nacional y sectorial.

En la negociación nacional participan en representación de los trabajadores aquellas organizaciones sindicales que poseen personería gremial de alcance nacional. Estas organizaciones no se excluyen entre sí En el caso de la negociación sectorial la comisión negociadora se integra, por la parte trabajadora, con representantes de las organizaciones sindicales nacionales y de las organizaciones que poseen personería gremial sobre los trabajadores del sector sujeto a negociación, en forma conjunta. En la actualidad, UPCN cuenta con los dos tercios de la representación sindical.

Asimismo, según el nivel general o sectorial de negociación, se deja sentado que “...se incorpora en este proyecto el concepto de negociación articulada como método de fortalecimiento y modernización de la negociación colectiva a través de la habilitación de unidades de contratación general o sectorial. Al mismo tiempo se preserva la participación en todas las instancias de las asociaciones con personería gremial en el ámbito nacional, juntamente con aquéllas cuya personería esté limitada al sector u organismo de que se trate”. En el caso de las unidades de negociación sectorial: el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, en su carácter de autoridad de aplicación de la ley de Asociaciones Sindicales, dictó la Resolución

255/03 disponiendo que “La personería gremial que se otorgue a asociaciones sindicales representativas del sector público no desplazará en el colectivo asignado, las personerías gremiales preexites”, lo que se traduce en la presencia ineludible de las dos grandes organizaciones sindicales en todos los niveles y ámbitos de discusión paritaria.

La Mesa Paritaria

Las Comisiones Negociadoras o Paritarias se constituyen con representación de las llamadas “partes”: empleadora y sindical, con el objetivo de redactar en forma acordada un convenio colectivo de trabajo.

Constituyen la parte empleadora los funcionarios gubernamentales que la ley autoriza a negociar colectivamente. Por el Estado Nacional: Jefatura de Gabinete de Ministros, a través del organismo de Gestión Pública (hoy Ministerio de Modernización), Ministerio de Economía (hoy Hacienda), con el arbitraje del Ministerio de Trabajo. En las jurisdicciones que han adherido a la ley 24185, deberían participar funcionarios de Hacienda, de Gestión Pública y de la Secretaría General de la Gobernación u organismo similar.

La representación de los trabajadores es ejercida por los sindicatos con personería gremial y ámbito de actuación sectorial. El MTEySS de la Nación o las secretarías de Trabajo provinciales, según corresponda, son la autoridad reguladora en esta materia,

El principio rector por excelencia de la negociación es el de buena fe, así como es fundamental que los participantes en la misma tengan representatividad, conocimiento y formación adecuada; las propuestas y demandas de ambos actores deben ser regidas por la responsabilidad y la coherencia.

La negociación colectiva, según ley 24185/92 en su art. 8ª, será comprensiva de todas las cuestiones laborales que integran la relación de empleo, tanto las de contenido salarial como las demás condiciones de trabajo, a excepción de:

- a) La estructura orgánica de la Administración Pública Nacional;
- b) Las facultades de dirección del Estado;
- c) El principio de idoneidad como base del ingreso y de la promoción en la carrera administrativa.

Las tratativas salariales o aquéllas referidas a las condiciones económicas de la prestación laboral, deberán sujetarse a lo normado por la ley de Presupuesto y a las pautas que determinaron su confección.

Adhesión de las Jurisdicciones argentinas a la ley 24.185

Las provincias y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pueden adherir al sistema de negociación instituido, de conformidad con las reglamentaciones que dicten sus órga-

nos competentes. Más adelante profundizaremos sobre la situación normativa de las jurisdicciones en lo relacionado con el empleo público.

El Decreto Reglamentario N° 447/93, estipula que “los convenios de adhesión de las Provincias deberán celebrarse por escrito con intervención del Ministerio de Trabajo y contemplarán provisiones acerca de los procedimientos de instrumentación a nivel provincial y municipal de los acuerdos celebrados a nivel nacional.”

Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional (25.164/99)

Comprende a los trabajadores del servicio civil de la Nación y plantea los principios generales del empleo público. Estos deben ser respetados en las negociaciones colectivas que se celebren en el marco de la ley 24.185. La Jefatura de Gabinete de Ministros es el órgano rector en materia de empleo público. Dictamina los deberes y derechos de los empleados del Poder Ejecutivo y de los organismos descentralizados. Se excluye a los funcionarios políticos, al personal militar, policial y de seguridad, al personal diplomático, al clero y al personal comprendido en las convenciones colectivas en el marco de la ley 14.250.

Entre los requisitos de ingreso resuelve que el convenio colectivo deberá establecer el cumplimiento de los criterios de selección y el control del mismo. Acerca de los impedimentos para el ingreso se destacan a los condenados por delitos dolosos, contra la administración pública, los exonerados o cesantes y los que hayan incurrido en actos de fuerza contra el orden constitucional.

El personal puede revistar en el régimen de estabilidad, en el de contrataciones o como personal de gabinete de las autoridades. El régimen de estabilidad comprende a la carrera administrativa básica y las específicas. Se plantean principios de transparencia, publicidad y mérito en la selección, en la promoción en la carrera sobre la base de la evaluación de la eficiencia, eficacia, rendimiento laboral y de capacitación. El régimen de contrataciones por tiempo determinado comprende solo la prestación de servicios transitorios o estacionales. Su porcentaje no podrá superar lo que se determine en el CCT. El personal de gabinete sólo comprende funciones de asesoramiento o de asistencia y deben cesar con la autoridad que lo designó.

El personal estable que sea afectado por la reestructuración o supresión de organismos debe ser reubicado. Al no serlo estará en disponibilidad y al término de un año se producirá la baja con derecho a una indemnización igual a un mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor a tres meses tomando como base la mejor remuneración del último año de servicio. El CCT puede aprobar indemnizaciones especiales.

Los delegados sindicales no pueden ser afectados en el ejercicio de sus funciones ni ser puestos en disponibilidad. Los agentes realizan tareas propias a su categoría o nivel y al desarrollo de tareas complementarias o instrumentales en función de los objetivos del trabajo. Para la movilidad geográfica se requiere el consentimiento del trabajador.

Los principales derechos son la estabilidad, la igualdad de oportunidades, la capacitación permanente, la afiliación sindical y la negociación colectiva, licencias, compensaciones e indemnizaciones, asistencia social, higiene y seguridad, renuncia y jubilación. La estabilidad en la

función es materia de reglamentación convencional. El período de prueba es de 12 meses antes de acceder a la estabilidad laboral plena.

Las promociones a cargos vacantes deben basarse en sistemas de selección de antecedentes, méritos y aptitudes y el CCT debe determinar los mecanismos de participación y control de las organizaciones sindicales. También el régimen de licencias, justificaciones y franquicias es materia convencional. En las convocatorias a concursos, ya sea de ingreso, como de promociones participan como veedores, representantes de las organizaciones sindicales y del Consejo Nacional de las Mujeres, hoy Instituto, a fin de garantizar la igualdad de oportunidades.

Entre los deberes se destacan la prestación de servicio sobre principios de eficiencia, eficacia y rendimiento laboral; debe observar las normas y conducirse con actitud de colaboración con el público y el resto del personal

Las prohibiciones son: patrocinar trámites de terceros que se vinculen a sus funciones; recibir beneficios originados en contratos o concesiones; mantener vinculaciones con entidades directamente fiscalizadas por la jurisdicción; valerse de la función para fines ajenos o actividades proselitistas; toda conducta que suponga discriminación por razón de raza, religión, nacionalidad, opinión, sexo o cualquier cuestión personal o social y se establece la incompatibilidad del cargo remunerado con otro de igual carácter.

El régimen disciplinario señala que el agente puede ser apercibido, suspendido hasta 30 días en el lapso de un año, cesanteado y exonerado. Entre las causales de la cesantía se destacan las calificaciones deficientes como resultado de evaluaciones que impliquen desempeño ineficaz durante tres años consecutivos o cuatro alternados en los últimos diez años de servicio, en tanto haya contado con oportunidades de capacitación. El agente afectado por alguna sanción debe recurrir a la vía administrativa común y una vez agotada recurrir a la vía judicial.

Se crea el Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros (actualmente en el Ministerio de Modernización). Tiene por objetivo elaborar programas de capacitación, calificación de puestos de trabajo, la movilidad funcional y la readaptación de los empleados públicos a los cambios tecnológicos, funcionales u organizacionales. Se trata de un instituto paritario conformado en partes iguales por representantes del Estado empleador, ATE y UPCN, financiado por aportes de los tres participantes y con participación prioritaria de Universidades Nacionales.

Se flexibiliza la contratación al limitar la estabilidad laboral, aumentar a un año el periodo de prueba en el ingreso y al permitir el traslado del agente a otros organismos.

Los organismos de ANSES, PAMI y AFIP, que comprende la Aduana y la DGI, aplican las normas de la ley 14.250 a sus convenciones sectoriales. Estas reparticiones administrativas, que tienen convenios colectivos propios, deben aplicar la LCT a la par de las normas de derecho administrativo que regulan la función. Se trata de la aplicación de la norma más favorable (arts 2º y 9º, LCT).

A fines de 1998 se firma el primer Convenio Colectivo del Sector Público, (66/99) constituyendo en ese momento uno de los pocos convenios que rigen el empleo público en el ámbito

mundial. El mismo comprendió a una gran parte del personal civil del Poder Ejecutivo Nacional. Se trata de un Convenio General que contiene un conjunto de escalafones sectoriales.

Incluyó al personal civil de la Administración Central y organismos descentralizados y pertenecientes a trece sistemas escalafonarios entre los cuales se destacan: el personal de la CONAE, CONICET, Guardaparques, Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Dirección del Antártico, de Puertos y Vías Navegables, personal embarcado, del INIDEP, del INTA, INTI, de Orquestas, Coros y Ballets, Profesional de los hospitales y organismos del Ministerio de Salud, de la Sindicatura General de la Nación y del SINAPA.

En este primer convenio colectivo de trabajo se incluyeron, entre otras materias: ámbito de aplicación; período de vigencia; eficacia del convenio articulación entre el CC general y los convenios sectoriales y delegación de materias del convenio de unidad mayor a los convenios de unidad menor; condiciones generales de trabajo.

El CCT contiene un capítulo sobre derechos de los trabajadores y también de sus obligaciones y prohibiciones, que se complementan con lo regulado para el Régimen de Empleo Público por la ley 25.164.

Se establece un procedimiento concreto de negociación que se sustenta en la obligación de hacerlo de buena fe, y que dicho principio no concluya con la reunión de las partes en la mesa paritaria para acordar, independientemente que se logre o no formalizar convenio alguno.

Establece el régimen de Ingreso, Deberes y Prohibiciones para el personal del Sector Público nacional. Contempla la pérdida de la estabilidad laboral por redefinición funcional u organizacional, por desempeño inadecuado y por sanciones disciplinarias.

Entre los derechos se establece la igualdad de oportunidades, la libre agremiación, la capacitación permanente y las compensaciones, indemnizaciones y subsidios. Para el personal permanente se permite la participación a través de los sindicatos en los sistemas de carrera y el derecho a la información.

Se incorpora la figura de polivalencia y flexibilidad funcional para obtener mayores niveles de productividad. Se establece un sistema de ingreso, selección y de promoción en la carrera. También se reglamenta la evaluación de desempeño y la capacitación permanente.

Crea la Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales (COPAR) constituida por representantes del Estado empleador y de los gremios. Se determinan los alcances de la representación gremial y de los representantes por jurisdicción y número de empleados. El Estado hará un aporte a los gremios equivalente al 0,5 % de la remuneración bruta de los empleados involucrados.

Reglamenta lo atinente a las condiciones y medio ambiente de trabajo y crea la Comisión de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (CYMAT), así como lo atinente a la Igualdad de oportunidades y de trato para todos los colectivos laborales. El régimen de licencias, justificaciones y franquicias agrega a las anteriores cláusulas relativas a la mujer y la maternidad.

A fines de 1991 se estableció el Sistema Nacional de Profesionalización Administrativa (SINAPA) mediante la sanción del Decreto 993.

De los alrededor de 300 mil cargos presupuestados de la Administración Nacional, el SINAPA comprendió sólo a unos 30 mil agentes ubicados en organismos centralizados y descentralizados. El resto, se agrupó en otros sistemas escalafonarios según servicios específicos (militar, policial, científico, de salud, etc.).

EL SINAPA reemplazó al sistema escalafonario denominado “1428” que regía desde 1973, por lo que los agentes comprendidos principalmente en el núcleo administrativo de la APN fueran reencasillados en el nuevo sistema.

Creó un nuevo régimen de carrera administrativa de empleo, que procuró profesionalizar el empleo público. Comprendía seis niveles verticales, que categorizaban a los agentes según las funciones básicas de conducción o coordinación, profesionales y operativas, que constituyen la denominada carrera vertical. Cada nivel prevé una apertura de grados, que se denomina la carrera horizontal. La carrera vertical implica requisitos mínimos de educación formal, capacitación, edad, etc. El desarrollo de la carrera horizontal implica, por parte del agente, el cumplimiento de los criterios establecidos en el subsistema de evaluación de desempeño y de capacitación. Comprende tres agrupamientos de funciones denominadas: General, Científico-Técnico y Especializado.

Crea el subsistema de Evaluación de Desempeño que administra la evaluación anual de los agentes y el subsistema de Capacitación que tiene por finalidad perfeccionar las capacidades de los agentes para el desempeño de sus tareas. Un tercer subsistema es el de Selección. Establece los requisitos de ingreso al sistema o para el ascenso de nivel.

Un cambio relevante fue la creación de los denominados Cargos Críticos. Comprende, entre otros, a los cargos de Directores de las unidades organizacionales de las diversas jurisdicciones de la APN. La creación del nuevo sistema de designación buscó independizar el desempeño y la permanencia de los Directores respecto de las conducciones políticas. El ingreso al cargo se realizaría mediante un sistema de selección pública y su desempeño se establece contractualmente por un tiempo determinado. Un aspecto relevante es que su permanencia está vinculada a un sistema de evaluación que supone un buen desempeño.

El SINAPA es revisado y modificado en el ámbito de la convención colectiva, dando lugar a un nuevo CCT general, que comprende al personal de la Administración Pública Nacional, bajo el Dec. 214 /06, que extiende los beneficios de los acuerdos al personal contratado.

SINEP: Sectorial Sistema Nacional de Empleo Público

Se trata de un Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial aplicable a los trabajadores designados bajo el régimen de estabilidad para prestar servicios en cargos de Planta Permanente en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), para quienes estuviesen designados en las respectivas Plantas Transitorias y para el personal comprendido en el régimen de contrataciones de conformidad con el artículo 9º del Anexo de la ley 25.164.

Se crea la Comisión Permanente de Interpretación y Carrera (Co.P.I.C.) constituida por representantes del Estado empleador y de la parte gremial, de ámbito nacional: ATE y UPCN, que

deberá: a) interpretar el CCT a fin de b) fortalecer la aplicación adecuada del CCT en cada Ministerio o entidad descentralizada.

c) Promover el desarrollo de relaciones laborales armónicas y productivas a efectos de mejorar la prestación del servicio a la comunidad.

d) Analizar las propuestas de modificación del régimen establecido por el presente CCT que faciliten la concreción de los principios orientadores establecidos en éste y en la ley 25.164, para afianzar tanto la profesionalidad y dignidad laboral de los trabajadores en un marco de excelencia.

e) Requerir la intervención de la Co.P.A.R, constituida por el art. 79 del CCT General, para el tratamiento de las cuestiones que afecten a la interpretación o prevalencia de normas del presente convenio con el citado Convenio General.

f) Intervenir en la resolución de controversias y/o conflictos no comprendidos en el Artículo 81 del Convenio Colectivo de Trabajo General o el que lo reemplace, surgidos a causa de la aplicación de este Convenio y siempre que se hubieran agotado previamente los procesos de reclamo correspondientes y cumplido con las instancias de intervención de los órganos permanentes de aplicación con competencia en la materia.

Qué sucede en las provincias y la CABA

El impacto de la reforma del Estado en las jurisdicciones

A partir de 1989 se comenzó a realizar en la Argentina un proceso de profundas reformas a través de las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica que comienza a cerrarse a mediados de 1996 con el crecimiento del déficit fiscal, el aumento exponencial del desempleo producido, en gran parte, por los procesos de ajuste de las plantillas del Estado, la reducción de personal de las empresas privatizadas, la apertura indiscriminada de la economía y su impacto sobre la producción nacional y la incipiente crisis de la deuda externa.

La Primera Reforma del Estado se centró en la reducción del alcance de la intervención del Estado a través de la privatización de empresas públicas y tercerización de servicios periféricos, descentralización de las prestaciones de salud y educación públicas, reestructuración del aparato institucional a través de la reducción de organismos e instancias administrativas y fundamentalmente, en la reducción de las plantas de personal.

Un aspecto importante de esta reforma se relaciona con su impacto en las economías regionales, al modificar aspectos vinculados a la actividad productiva, el empleo, los salarios como así el sistema de ingresos y gastos del Estado Nacional con relación al resto de las jurisdicciones.

Hubo importantes centros urbanos afectados por la privatización o cierre de actividades productivas estatales y las provincias que debieron asumir nuevos gastos a partir de las transferencias de servicios desde el Estado nacional lo que implicó la transferencia a las jurisdicciones provinciales de un gran número de personal, en particular docentes y personal de salud pública.

Se dispusieron reformas impositivas que afectaron la relación de los ingresos entre la Nación, las provincias y los municipios. También las provincias iniciaron procesos de reforma desafiando actividades productivas y ajustando sus estructuras administrativas. En este proceso, los municipios tuvieron que atender los aspectos sociales derivados de estas reformas y de las crisis regionales.

Algunos de los efectos de la reforma estatal fueron: una disminución en el Estado Nacional de cargos permanentes y transitorios presupuestados, un aumento en el empleo provincial y la incorporación de personal bajo formas contractuales basadas en la flexibilidad laboral.

El efecto de la aplicación de esta normativa se mantiene hoy, pues determina restricciones al ingreso de personal en la APN.

1 – Jurisdicciones con ley de negociación colectiva.

Hoy perduran razones de orden político y cultural que, aun en jurisdicciones con normativa específica, han impedido o postergado la práctica de la negociación colectiva; de hecho, a la fecha, sólo se han firmado tres Convenios Colectivos de Trabajo, en la CABA, y las provincias de Salta y Santa Cruz.

Sobre veinticuatro jurisdicciones existentes en el país, quince de ellas poseen una ley que reglamenta los procesos de negociación colectiva en la Administración Pública Central y en los Entes Descentralizados: Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Neuquén, Catamarca, Salta, Jujuy, Entre Ríos, Chaco y Corrientes.

De estas provincias con ley de NC debe destacarse: la provincia de Jujuy ha adherido a la ley Nacional 24.185 pero las particularidades normativas no han sido reglamentadas. La provincia de Corrientes cuenta con ley de NC, aunque ha sido vetada en parte por el Poder Ejecutivo con lo cual aún no ha podido aplicarse plenamente.

En la actualidad, entonces, trece jurisdicciones disponen de reglamentación de la ley que regula los procesos de diálogo entre el Estado como empleador y los representantes sindicales de los trabajadores.

Nueve provincias no cuentan aún con ley de NC: Misiones, Formosa, La Rioja, Tucumán, Santiago del Estero, San Juan, San Luis, La Pampa y Rio Negro, lo que no ha impedido que se celebren negociaciones, ligadas en general, a la coyuntura.

2 - Estado de la NC en las jurisdicciones argentinas

Jurisdicciones con CCT: Salta, Santa Cruz y CABA

Provincias con negociación permanente: Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Chubut, Tierra del Fuego, Neuquén. Entre Ríos, Chaco, Catamarca, Corrientes, Mendoza y Jujuy.

Provincias con negociación coyuntural: La Pampa, La Rioja, Tucumán, Santiago del Estero, Formosa, Río Negro, San Juan, San Luis y Misiones.

Provincias con CCT: Destacamos que sólo en tres jurisdicciones (Salta, CABA y Santa Cruz) el proceso de negociación ha derivado en la firma de un Convenio Colectivo de Trabajo. Esto significa que estas provincias cuentan con ley NC y que han conformado una comisión negociadora permanente donde se abordan todas las temáticas que hacen a las RRL en el sector público.

Provincias con negociación permanente (NCP):

El resto de las provincias que tienen ley de NC, no cuentan con un CCT. En estas jurisdicciones se negocia tanto en general como a través de negociaciones sectoriales, donde Actas Acuerdo son firmadas por las partes y homologadas a través de un órgano de aplicación, rol ocupado generalmente por el Ministerio de Trabajo de cada provincia. Más allá de esto, en estas doce jurisdicciones los procesos de diálogo se llevan adelante a través de distintas modalidades:

1. **Comisión Negociadora Central:** aquí se ubican seis jurisdicciones, en todas los temas abordados y los acuerdos logrados abarcan, además del incremento salarial, cuestiones referidas a las condiciones de empleo y de trabajo de los empleados de la Administración Pública, por ejemplo: ingreso; carrera profesional; capacitación; seguridad, higiene y medioambiente de trabajo, etc.
2. **Mesa Paritaria:** Cuatro casos, en dos de ellos, el salarial es el tema abordado de manera excluyente.
3. **Consejo del Salario:** dos casos, aquí, por definición, se trata de un espacio dedicado al tema salarial, donde las reuniones suelen efectuarse a partir de situaciones coyunturales, esto es, en condiciones donde las demandas se expresan a partir del conflicto.

Provincias con negociación coyuntural (NC C):

Por su parte, en las nueve jurisdicciones que aún no poseen una ley que reglamente los procesos de negociación colectiva, también existen instancias de diálogo entre el Estado como parte empleadora y los representantes sindicales de los trabajadores de la Administración Pública: las modalidades bajo las cuales se llevan adelante estos encuentros son variadas (Mesa Paritaria, Consejo de Relaciones Laborales, Consejo del Salario), pero predominan claramente los “encuentros informales”, salvo en el caso de la jurisdicción en que existe un Consejo de Relaciones Laborales, en los otros ocho, los encuentros son coyunturales, esto significa que suelen producirse a partir de situaciones en que las demandas se expresan a partir de alguna forma de conflicto. A su vez, debe señalarse que, en la totalidad de los casos, en estos espacios no se ha logrado trascender aún los límites de la cuestión salarial.

Como vemos, si bien existen experiencias de negociación como mecanismo habitual de desarrollo de las RRL en el Estado, aún se espera desarrollar en profundidad temas vinculados, por ejemplo, a los mecanismos de resolución preventiva de conflictos (ver en particular el caso

de la provincia de Buenos Aires, que debiera contar con un “órgano imparcial” para actuar en relación con los mismos, que aún no ha logrado acuerdo en su conformación y alcances).

Conclusiones

Como recomendación preliminar, debemos enfatizar que, para avanzar sobre bases firmes en esta práctica, tanto el Estado como los sindicatos deben encarar un serio proceso de formación permanente de los paritarios, tanto sindicales como del mismo Estado, tanto en normativas y contenidos, como técnicas de la negociación y la resolución alternativa de conflictos, para favorecer y facilitar un diálogo productivo, compartido.

De este modo, se estará en mejores condiciones para extender la práctica hacia otros niveles del Estado, contribuyendo así a acortar los tiempos y esfuerzos de sus propias experiencias y colaborando, de esta manera, a establecer la negociación como práctica cotidiana e ineludible, en las formas y modalidades que cada una diseñe e implemente.

Este diálogo sustenta y legitima la carrera profesional administrativa prevista para el ejercicio de la función pública, al tiempo que permite un ejercicio de democracia interna que fortalece los valores y principios que consolidan una administración pública al servicio de la nación y su pueblo en estos momentos en que será necesario reconstruir el Estado y restituirle el poder y la organización que resuelva las consecuencias de 4 años de modelo neoliberal.

Para este fortalecimiento, es necesario:

- Abrir espacios de formación permanente para funcionarios, agentes y dirigentes sindicales que actúen como paritarios.
- Contar con equipos paritarios permanentes en el ámbito de la Administración, conformados como un cuerpo altamente capacitado y especializado en la materia, capaz de asesorar y acompañar a los decisores políticos en contextos de negociación.
- Diseñar y sostener sistemas actualizados de información sobre el personal, que estén disponibles para los representantes paritarios.
- Garantizar la coherencia entre el modelo de Estado a reinstalar, y el compromiso de los agentes con las políticas públicas que habrá que diseñar para superar la crisis heredada.

Bibliografía

Ardila Acuña, F. (2003). “La reforma de la administración pública. Entre los paradigmas externos y las realidades nacionales”. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 oct.

Bernazza, Casellas, Otero, (2009) Comentarios al Proyecto de ley de Fortalecimiento del Estado- CABA- mimeo

Castel, Robert (2005): “Estado e inseguridad social”. Subsecretaría de la Gestión Pública, República Argentina, 3 de agosto.

CLAD (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública. V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado de Iberoamérica y España, Santa Cruz de la Sierra-Bolivia.

Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP) (2006). Principios y recomendaciones para la carrera profesional administrativa, 3ª Asamblea Ordinaria Anual, Comisión de Empleo Público y Carrera. Mendoza, 23 y 24 de noviembre.

COFEFUP (2008). “Principios y recomendaciones para las negociaciones colectivas entre el Estado y sus trabajadores”. Comisión de Empleo Público y Carrera. Aprobado por la 2ª Asamblea Ordinaria 2008, Río Hondo, Santiago del Estero.

COFEFUP (2013). El Empleo Público y la Negociación Colectiva en el Estado Argentino-Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, Argentina.

Cuartango, O. y Cuartango G. (2007): “El marco normativo vigente en la relación de empleo: Las leyes 24.185, 25.164 y el convenio colectivo de trabajo celebrado para el sector – Contratados y última jurisprudencia”. Buenos Aires.

OIT (1998). Informe para el debate de la reunión paritaria sobre el desarrollo de los recursos humanos de la función pública en el contexto de ajuste estructural y del proceso de transición. Ginebra: OIT.

OIT- Convenio 151 sobre Protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones del empleo público, aprobado por ley 23.328/86.

OIT-Convenio 154 sobre el Fomento de la Negociación Colectiva, aprobado por ley 23.944/91.

Rial, N. (1998): “Derecho colectivo del trabajo”, de Álvarez, Bermúdez, Rial y otros. Buenos Aires: La ley.

Villarroel, A. (2005): Situación actual comparada de las relaciones laborales en el sector público de nueve países de América Latina (Argentina, Brasil y Chile; Colombia, Ecuador y Perú; Costa Rica, El Salvador y Panamá). Lima: OIT. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2005. 180 p. y 1 CD. - (Documentos de Trabajo; N° 198).

Villarroel, A. (2004): compiladora, “La negociación colectiva en el Estado: formación de negociadores en el sector público”. Buenos

