

**V Congreso Argentino de Administración Pública  
Sociedad, Gobierno y Administración**

***La situación de las Relaciones Laborales en el Sector Público de las Jurisdicciones argentinas.***

Lic. Amalia Villarroel<sup>1</sup>  
Lic. Oscar Echagüe<sup>2</sup>  
Lic. Norberto Vázquez<sup>3</sup>

## **1. Introducción**

El presente trabajo se inscribe en una investigación que tiene como propósito caracterizar al Estado como empleador en las distintas jurisdicciones del país: se trata de un estudio de carácter exploratorio y descriptivo con un interrogante principal muy amplio, que refiere a un objeto de estudio complejo: ***¿Qué características asume el Estado como empleador en las distintas jurisdicciones argentinas?***

La búsqueda de respuesta a esta pregunta requiere la consideración de una multiplicidad de dimensiones a abordar, en realidades muy distintas como lo son las jurisdicciones argentinas (provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Es por ello que, para recortar nuestro objeto de estudio y hacerlo accesible, nos hemos planteado una serie de interrogantes que especifican el tipo de respuesta que buscamos.

Dentro de este estudio, resulta de particular interés el enfoque de las características que adoptan las relaciones laborales, las formas en que se determinan las condiciones que adopta el empleo público en cada jurisdicción: *¿se desarrollan procesos de negociación colectiva?, si es así, ¿bajo qué condiciones?, ¿con qué alcance?, ¿cuáles son los procedimientos legales vigentes para implementar procesos de negociación?, ¿quiénes están a cargo de llevar adelante estos procesos?, ¿qué atributos deben poseer los negociadores paritarios?, ¿en qué medida y de qué forma las jurisdicciones propician la negociación para la determinación de las condiciones de trabajo?, ¿cuáles son las dificultades para instalar procesos de diálogo?*

Por otra parte, nos planteamos otro grupo de interrogantes que nos ayudarán a enmarcar a los ya mencionados: *¿qué características asumen las estructuras funcionales en las distintas jurisdicciones?, ¿cuál es el peso relativo de las áreas de Gestión Pública en cada una de ellas?*

Buscando responder a nuestros interrogantes y avanzar así en el

---

<sup>1</sup> e - mail: [avillarroel@sgp.gov.ar](mailto:avillarroel@sgp.gov.ar)

<sup>2</sup> e – mail: [oechague@sgp.gov.ar](mailto:oechague@sgp.gov.ar)

<sup>3</sup> e – mail: [ovazquez@sgp.gov.ar](mailto:ovazquez@sgp.gov.ar)

conocimiento existente sobre el tema, nos proponemos primeramente adentrarnos en el tema de las “relaciones laborales”, tomando en cuenta el contenido y el alcance del término, para luego referirnos a las especificidades que asumen estas relaciones en el Sector Público. Luego, damos lugar a la consideración de las distintas formas en que pueden ser determinadas las relaciones laborales: el unilateralismo y el diálogo entre las partes, tomando en cuenta las dificultades que suelen enfrentarse para transitar la última de estas vías.

Por otro lado, el análisis de las distintas formas en que se determinan las condiciones del empleo público provincial no puede realizarse si no es a la luz de los procesos de cambio experimentados en los países de la región en los últimos años, donde a partir de la década de los ´90 se produjeron modificaciones estructurales en la configuración y funciones de sus Estados, en el marco de procesos de apertura económica y transferencia de responsabilidades de gestión de los servicios públicos al Sector Privado, y de los niveles nacionales hacia los locales. Sin asegurar, en el caso de los estados subnacionales, las condiciones organizativas y/o presupuestarias y de formación de sus recursos humanos para encarar con éxito responsabilidades antes desconocidas. Esto puso en el centro de la escena la necesidad de reformular la organización de las administraciones públicas, con acento en la formación del personal en el marco del desarrollo de nuevas carreras administrativas.

Desde esta perspectiva, adquiere particular relevancia el estudio de las modalidades a través de las cuales se determinan las condiciones de empleo en las distintas jurisdicciones, ya que los contextos, las prácticas y las percepciones de los protagonistas nos permiten analizar los factores que inciden tanto sobre las posibilidades de diálogo, como sobre los que influyen en la calidad de la negociación y de los productos, en términos de acuerdos, que de ella se obtienen. En este sentido, el abordaje de las dimensiones consideradas a partir de los interrogantes ya mencionados, requiere la utilización de diversas técnicas (cualitativas y cuantitativas) y fuentes de información (primarias y secundarias).

Así, hemos recurrido al análisis de contenido para la consideración de las normas legales vigentes y de las estructuras funcionales; Análisis FODA, entrevistas semiestructuradas y encuestas autoadministradas efectuadas a representantes estatales jurisdiccionales<sup>4</sup> que permiten obtener información sobre la situación existente en sus ámbitos, a la vez que captar sus opiniones, percepciones y puntos de vista sobre distintos aspectos que hacen a los procesos de diálogo, así como información estadística elaborada por organismos estatales que permiten estimar el peso relativo del empleo público en cada jurisdicción.

De este modo, la información obtenida es utilizada para elaborar un “mapa” de las distintas formas que adoptan las relaciones laborales en el sector público, lo cual nos permite sintetizar la situación existente al momento de realizar el presente informe.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Este trabajo es un informe de avance de una investigación mayor llevada a cabo desde el Consejo Federal de la Función Pública dependiente de la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública de la Nación (Argentina) a marzo del 2009.

<sup>5</sup> El presente informe refleja una primera etapa de recolección y procesamiento de la información obtenida.

## **2. Las relaciones laborales en el Sector Público**

### **2.1 Los aspectos que contemplan las negociaciones: salario, condiciones de trabajo y de empleo**

Una definición clásica del concepto "Relaciones Laborales" nos expresa que se trata de aquel sistema, en el ámbito del Trabajo, en donde interactúan los actores sociales (empleadores, trabajadores y Estado) con el fin de acordar regulaciones en cuanto a la forma en que se desarrolla el trabajo, cómo se remunera, cómo se organiza, qué competencias es necesario poseer para las diversas tareas que se desempeñen. El sistema comprende, a su vez, a dichas regulaciones, que se generan como fruto del intercambio entre las partes (normas autónomas), así como las generadas por el Estado, en tanto legislador (normas heterónomas).

El conflicto y su manifestación más extrema, la huelga, son parte inherente del sistema de RRLL, dadas las diferencias de intereses existentes entre las partes; existe consenso acerca de que la práctica habitual de la negociación ayuda a prevenir, procesar y encausar el conflicto.

Según la OIT la expresión «Negociación Colectiva» comprende todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores, o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de:

- Fijar las condiciones de trabajo y empleo;
- Regular las relaciones entre empleadores y trabajadores;
- Regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o
- lograr todos estos fines a la vez.

La Negociación Colectiva en el Sector Público Nacional está regulada por la Ley 24.185 y sus modificatorias, comprendiendo los convenios y acuerdos de trabajo de carácter colectivo que tienen por finalidad fijar las condiciones de trabajo y empleo y/o regular las relaciones entre los trabajadores, representados por las asociaciones sindicales con personería gremial y ámbito de actuación, y el Estado como empleador.

Se define al "Convenio Colectivo" como un acuerdo escrito, suscripto (en este caso) entre el Estado empleador, en el nivel que corresponda, por una parte, y, por otra, una o varias organizaciones de trabajadores del Sector Público, con objeto de determinar las condiciones de empleo individual y, en ciertos casos, regular otras cuestiones que atañen al desempeño laboral en el Estado, nacional, provincial o municipal, en cualquiera de sus tres poderes

## **2.2 La especificidad del empleo público <sup>6</sup> en relación con el sector privado.**

Una nueva concepción del empleo público surgida en los años 90 buscó asimilar la lógica del empleo privado y desconocer el concepto de "servidor público"<sup>7</sup>, característico del empleo público. Es decir, la lógica de mercado basada en el intercambio de la prestación del factor trabajo a cambio del salario tiende a prevalecer por sobre la lógica del servidor público.

El empleo público tendió a incorporar aspectos relacionados con los nuevos procesos de trabajo y el Estado comenzó a sustituir el empleo permanente por el empleo basado en la flexibilidad contractual. En este clima, a partir de 1989 se comenzó a realizar en la Argentina un proceso de reforma que se anunció como el intento de lograr el reordenamiento estructural de la economía del país.

Recién en 1998, y ante la incontrastable crisis del modelo de Nueva Gerencia Pública (Dec. 66/99) se logra firmar el 1º Convenio Colectivo para la Administración Pública Nacional.

## **2.3 Las distintas formas de establecer las relaciones laborales: Unilateralismo y Constitucionalismo Social, Naturaleza jurídica del empleo público<sup>8</sup>**

La naturaleza jurídica de la relación entre el Estado y sus empleados y empleadas, constituye una materia de debate que, iniciado en el siglo XIX, no ha terminado todavía.

Durante mucho tiempo predominó la concepción que consideró que la relación de empleo debía regularse unilateralmente por el empleador, es decir por el Estado. El sustento histórico y base material del unilateralismo<sup>9</sup> se ubica en el proceso de consolidación del Estado, en la segunda mitad del siglo XIX.<sup>10</sup>

Después de 1945, en el marco de expansión del "constitucionalismo social", la juridicidad del 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 cada país los métodos y niveles de negociación respondieron a sus

---

<sup>6</sup> Rial, Noemí: Estado Argentino: transformación de las relaciones laborales: convenio colectivo de trabajo 1999-2000. Bs. As. Fundación Unión, 1999

<sup>7</sup> El concepto de servidor público 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", por lo tanto, se trata de un trabajo con obligaciones y deberes relacionados con la idea de la "carga pública" y en consecuencia, con cierta concepción de "prestigio social".

<sup>8</sup> Rial, Noemí; citado en el documento de ex becarios argentinos del grupo Bologna – Castilla la Mancha – Turín XIII Encuentro Puerto varas - Noviembre 2004 – "Tema: la representatividad de los actores sociales: las formas emergentes de representación de los trabajadores

<sup>9</sup> El estado empleador regula la relación de empleo unilateralmente, es decir sin acuerdo o intervención de la otra parte.

<sup>10</sup> Pagani María; La cuestión social y la problemática del trabajo. El rol del Estado. Pág. 2 y 5 ss.

especificidades. Entre los extremos -unilateralismo rígido y negociación paritaria plena y amplia- existen infinidad de matices: aún en casos en que se practican los métodos más avanzados de participación paritaria, subsisten elementos teñidos de unilateralismo. Es importante tener en cuenta que el debate sobre este tema se inscribe en otro más complejo: el rol del Estado y la función pública.

### **3. La negociación colectiva en el sector público en Argentina. Breve reseña histórica.**

Siguiendo a Nejamkis (CLAD 2008)<sup>11</sup> en diciembre de 1992 se promulgó la Ley de Convenciones Colectivas de Trabajo para la APN N° 24185 que establece un régimen de negociación colectiva en donde estipula un marco general de negociaciones de conformidad con los convenios n° 151<sup>12</sup> y n° 154<sup>13</sup> de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) a los cuales adhirió la Republica Argentina.

En enero de 1999 se homologó el Primer Convenio Colectivo de Trabajo General para la APN, mediante el decreto n° 66/99. En septiembre de 1999 se sancionó la ley marco de regulación del empleo público nacional n° 25164/99 que derogó el régimen jurídico básico de la función pública (Ley n° 22140/80, aprobado durante el último régimen de facto que sufrió la Republica Argentina.

En febrero de 2006, se homologó (decreto 214/06) el segundo convenio colectivo de trabajo general para la APN entre el Estado empleador y las organizaciones sindicales Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) y Asociación del Trabajadores del Estado (ATE) al que se considera un convenio colectivo de avanzada. Asimismo se negociaron y aprobaron CC Sectoriales, como por ejemplo los suscriptos en SENASA en 2007 y se incorporó al CCTG al personal civil y docentes civiles de las Fuerzas Armadas (PECIFA).

En el prólogo del 2º CCTG para la APN se expresó que en su elaboración se ha tenido el compromiso de: “ La mejor y mas efectiva prestación de los servicios públicos a favor de los habitantes de la nación, en especial de aquellos sectores más postergados, contribuyendo a la recuperación del Estado como factor central en la construcción de una sociedad justa, equitativa, libre, armoniosa y solidaria”, y “el afianzamiento ... de las actividades orientadas por el Poder Ejecutivo Nacional en el marco del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y de la calidad institucional del régimen republicano establecido en nuestra Constitución.”

A su vez se expresó que mediante el convenio colectivo se persigue profundizar: “ una cultura de trabajo competente, honesto, austero y eficaz que materialice la organización y funcionamiento de una administración publica moderna y de calidad; relaciones laborales armoniosas y de mutuo respeto, en un

---

<sup>11</sup> Nejamkis, Lucas; “La NC y el DS como instituciones democráticas-CLAD –Buenos Aires-nov.2008”

<sup>12</sup> “Protección de derechos de sindicalización y procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración publica” Ratificado por la ley n° 23328/86

<sup>13</sup> Fomento de la negociación colectiva” Ratificado por la ley n° 23544/88

ambiente libre de violencia laboral, y promotoras del principio de la no discriminación y de la igualdad de oportunidades y de trato; y el desarrollo y aplicación de modernos regímenes de carrera administrativa basados en el acceso, permanencia, capacitación y desarrollo en el empleo público organizado para asegurar la idoneidad y la igualdad de oportunidades, conforme al artículo 16 de la Constitución Nacional y la profesionalización y dignificación laboral de los trabajadores”.

En el mismo convenio, las partes signatarias coincidieron que “los mecanismos de negociación con las entidades gremiales se deben desarrollar y afianzar, y que las cuestiones no sujetas a la negociación colectiva podrán ser consultadas, dado que “permiten rescatar el valor de los aportes que la legítima representación de los trabajadores ha realizado y realizara en el futuro”.

#### 4. Dificultades para la implementación de los procesos de negociación

¿Qué condiciones influyen sobre la calidad del diálogo y de los acuerdos en los procesos de negociación colectiva?

La revisión de la literatura sobre el tema nos aporta una serie de elementos para empezar a responder a estos interrogantes: podemos identificar una serie de factores de diversa índole, en relación con las posibilidades (y capacidades), para afrontar estos temas desde el diálogo y la negociación: condicionantes de orden normativo, cultural, político y económico.

Desde el punto de vista normativo: ¿Cuáles son las condiciones que deben estar presentes para que se pueda poner en marcha un proceso de negociación?

En el tema que nos ocupa, la ley se elabora y se aprueba con la intención de modificar una cultura autoritaria que se plasma en una forma unilateral de afrontar las relaciones laborales, podemos preguntarnos entonces si es suficiente la existencia de una ley para modificar esta práctica<sup>14</sup>.

En este sentido, el hecho de que la ley habilite la práctica y que ésta no se dé, lleva a pensar en la preeminencia de factores **culturales, políticos**, que propician otro tipo de prácticas para resolver estas cuestiones. Autón (2003: 18) afirma al respecto que, “*cuando se legisla para transformar una cultura, hace falta una gran continuidad en esa política*”, en este sentido, podríamos coincidir con Echebarria Ariznabarreta (2001:1), en la necesidad de acompañar al marco normativo con “estrategias de gestión del cambio”, que “*supone su interpretación del cambio como un proceso, lo que va más allá de la concepción mecanicista, que contempla el cambio como la mera sustitución de un modelo obsoleto por otro superior...La implantación, por tanto, no puede concebirse como una*

---

<sup>14</sup> Más allá de esto, puede afirmarse que, si bien la aprobación de una ley que habilita la práctica no deja de ser una situación promisorio en tanto avance, en el caso de nuestro país no es una condición necesaria ya que “*se podía concluir que no se necesitaba una ley especial, lo cierto es que actualmente, luego de la Reforma de la Constitución Nacional de 1994, y en tanto los Convenios de la OIT han adquirido jerarquía supralegal, no creo que exista ningún motivo por el cual no se pueda avanzar en procesos de negociación colectiva en el empleo público, incluso en aquellas jurisdicciones o áreas que no cuentan con una ley especial para ello*”. (Fontana, 2003: 23)

*transformación inmediata de comportamientos arraigados durante años. Las características del sistema organizativo sobre el que se actúa condicionan el proceso de implantación”.*

Atentos a esta mirada que pone de relieve la complejidad que hace al cambio, se deben introducir en el análisis otros factores: hablamos entonces de **decisión política** de llevar adelante un proceso de forma continua.

Como ya se ha señalado, en el plano **cultural**, se plantea la existencia de dos concepciones que reflejan distintas prácticas en torno al concepto de “Administración Pública” y de relaciones laborales: el *unilateralismo*, según el cual las decisiones sobre la condición laboral de los funcionarios son adoptadas por el Estado; y otra posición que reconoce su condición como trabajadores, posibilitando aplicar el derecho colectivo y, por ende, habilitando la celebración de negociaciones. Esta posición gana adeptos a partir de la instalación de un concepto del estado social y democrático<sup>15</sup>. Así, tendríamos Estados donde predomina una “cultura patriarcal”, que sólo es modificable a partir de un proceso y un trabajo de construcción que llevará mucho tiempo.

Por otra parte, comprobamos la existencia de Estados en los cuales la negociación se limita a encuentros destinados a la solución de conflictos específicos, a cuestiones de coyuntura, no pautados, no habituales, generalmente vinculados a un reclamo específico, frecuentemente salarial pero que no excluye motivaciones de orden político.

En lo que respecta a las condicionantes de orden **económico**, resulta quizás obvio mencionar la dependencia en relación con las partidas presupuestarias destinadas a atender la cuestión salarial, lo que hace necesario contar con un representante paritario de las áreas de Economía o Hacienda, que aporte información y pauten los límites a los reclamos en este sentido.

Vale destacar que la negociación colectiva, y su producto, el CCT, no se agotan en la discusión salarial, sino que constituyen un espacio abierto a la determinación conjunta de otras materias relativas a las condiciones de empleo: capacitación, carrera, incentivos, condiciones y medio ambiente de trabajo, igualdad de oportunidades, organización del trabajo, entre otras.

Otro tema a tener en cuenta es la preparación para la negociación colectiva que incluye otras cuestiones además de la capacitación de los paritarios; esta preparación refiere al planteo estratégico de los contenidos que serán sometidos a discusión, así como las alternativas de solución a los mismos, encuadrándose en el concepto de “buena fe”.

## 5. Contextualización del estudio

---

<sup>15</sup> Balbín Torres, Edgardo: Unilateralismo y negociación colectiva en la Administración Pública-Pontificia Universidad Pública de Perú .Lima-Perú. septiembre 2005

## **5.1 La reforma del Estado**

A partir de 1989 se comenzó a realizar en la Argentina un proceso de reforma que se anunció como el intento de lograr el reordenamiento estructural de la economía del país. Las Leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, sancionadas en agosto de 1989, fueron orientadas a los objetivos básicos de eliminación del déficit fiscal endémico y la gestión de las políticas públicas a través de un procedimiento en cascada, desde el Gobierno Nacional hacia provincias y municipios, bajo la premisa de la descentralización. La estabilidad y la apertura de la economía, la reforma administrativa del Estado, la desregulación y las privatizaciones producidas en esta primera etapa instauraron un nuevo marco competitivo.

La "Primera Reforma del Estado" procuró reducir el alcance de la intervención del Estado a través de: privatizaciones, descentralizaciones, desregulaciones, reestructuración y rediseño del aparato institucional, reducción de las plantas de personal, medidas que no obtuvieron los resultados formulados por la misma. Así, hubo importantes centros urbanos afectados por la privatización o cierre de actividades productivas estatales y provincias que debieron asumir nuevos gastos con las transferencias de servicios sociales.

En febrero de 1996 se comienza a encarar la "Segunda Reforma" con el objetivo de enfatizar la necesidad de mejorar el funcionamiento y la calidad de los servicios prestados por las distintas jurisdicciones de la Administración Pública Nacional, así como su financiamiento. Para esto, debía llevarse a cabo una reorganización del Sector Público nacional a fin de lograr su mayor eficiencia y racionalización. Asimismo existieron reformas impositivas que afectaron la relación de los ingresos entre la Nación, las provincias y los municipios. También las provincias iniciaron procesos de reforma desafectando actividades productivas y ajustando sus estructuras administrativas. En tanto los municipios tuvieron que atender los aspectos sociales derivados de estas reformas y de las crisis regionales.

## **5.2 El papel a desempeñar por el Estado en un nuevo contexto. El lugar de los RRHH en este modelo.**

El Estado en todos sus niveles: nacional, provincial, municipal, enfrenta problemas en la organización y capacidad de respuesta de su sector público: el modelo de gestión de una administración pública que se constituye en función de las necesidades sociales debe consolidar su capacidad para formular y coordinar políticas eficientes y eficaces 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.

Este nuevo Estado plantea la necesidad de profundizar la negociación colectiva a fin de lograr, como objetivos prioritarios, la actualización y el mejoramiento de los perfiles de los trabajadores para que puedan participar



activamente en estos procesos de cambio.

### **5.3 El lugar de la negociación colectiva en el proceso que se está llevando adelante.**

Eduardo Salas (2007)<sup>16</sup> encuadra la problemática del empleo público de Argentina de cara, al fortalecimiento de la gobernanza democrática de la sociedad argentina y de su capital institucional y social señalando a la modernización del empleo público como uno de los rotores críticos de la modernización de la administración pública.

Detalla entre las tendencias observadas:

- 1) la progresiva institucionalización del régimen del empleo público federal;
- 2) la democratización de las relaciones de trabajo a través de la práctica habitual de la Negociación Colectiva, lo que ha facilitado el diseño e implantación de nuevos regímenes escalafonarios y de carrera administrativa y el impulso a la profesionalidad mediante fuertes inversiones en capacitación;

Por otra parte, destaca como mecanismos sobre los que se deberá seguir trabajando:

- 1) la creciente presencia y trascendencia funcional de personas contratadas sin relación de dependencia laboral;
- 2) débil encuadramiento laboral de algunos colectivos críticos (vgr. organismos reguladores) o con meros esquemas retributivos;
- 3) heterogeneidad de encuadramientos laborales con relativa obsolescencia y grado de cumplimiento efectivo.

Plantea la necesidad de compartir experiencias en algunos temas considerados desafíos. En primer lugar, la planificación y la alineación del sistema de gestión del desempeño laboral con metas de resultados y con el esquema de incentivos. Los gremios acordaron y vienen acordando en las distintas negociaciones sectoriales, en la alineación de la evaluación de desempeño, no solamente por factores más o menos objetivos sino también, por el ensayo hacia modelos de gestión por resultados.

Sugiere compartir las experiencias en materia de promoción horizontal o vertical de carreras profesionales o técnicas, basadas en principios de acreditación progresiva de competencias laborales específicas, siempre en el marco de procesos paritarios.

## **6. Los procesos de determinación de las relaciones laborales en las**

---

<sup>16</sup> Tendencias actuales en materia de reformulación de las carreras administrativas en el sector público federal: el papel de las negociaciones colectivas de trabajo y la contribución del Proyecto de Modernización del Estado/Salas, Eduardo Arturo // en: Diálogo Argentina Brasil sobre gestión pública contemporánea/Argentina. Proyecto de Modernización del Estado; Fundacao Getulio Vargas (Brasil). Escuela Brasileña de Administración Pública y de Empresas.-Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros; Subsecretaría de la Gestión Pública, 2007.-pp. 127-137.-362

## **jurisdicciones:**

En este apartado presentamos los avances realizados a la fecha, sobre las formas y circunstancias en que se establecen las relaciones laborales entre el Estado y los empleados de la Administración Pública en las distintas jurisdicciones. Como ya fuera mencionado oportunamente, se ha recurrido para ello a distintas fuentes y a distintas técnicas de investigación (análisis de leyes y normativas, así como realización de talleres, aplicación de encuestas y entrevistas a representantes estatales que participan en la Comisión de Empleo del Consejo Federal de la Administración Pública pertenecientes a las distintas jurisdicciones).

El estudio de las formas y circunstancias en que se establecen las relaciones laborales en el Estado, nos remite a un tema complejo, por lo que debe incorporarse al análisis una multiplicidad de factores que influyen de distintas formas para que la determinación de estas relaciones se logre a través de una orientación de tipo “unilateral” o, por el contrario, a partir de procesos de diálogo que implican el logro de consensos y de acuerdos entre representantes de las partes involucradas.

Al respecto, una cuestión básica que se trabajó en el análisis de las relaciones laborales en el sector público es la que refiere a la normativa, en concreto se buscó identificar la existencia (y vigencia) de una ley que promueva y regule los procesos de Negociación Colectiva en cada una de las jurisdicciones<sup>17</sup>.

Se trata en definitiva, de una serie de cuestiones que deben ser tenidas en cuenta, tanto para describir la forma en que se establecen las relaciones laborales en las distintas jurisdicciones, como para intentar comprender la forma en que pueden estar influyendo distintos factores y situaciones para que se sostenga una modalidad de tipo unilateral o, por el contrario, se logre avanza hacia la constitución de formas consensuadas.

Al presente, sobre veinticuatro jurisdicciones existentes en el país, doce de ellas poseen una ley que reglamente los procesos de negociación colectiva en la Administración Pública Central y en los Entes Descentralizados: salvo en dos casos, la ley se encuentra reglamentada. En los dos casos en que la ley aún no ha sido reglamentada, el recorrido efectuado ha sido distinto: una de estas jurisdicciones ha adherido a la Ley Nacional 24.185 pero no se la ha reglamentado, mientras que en el otro caso, la Reforma Constitucional llevada adelante en el año 2008 incluyó un artículo específico sobre la Negociación Colectiva en la Administración Pública, pero las leyes correspondientes aún no han sido reglamentadas.

En la actualidad, entonces, diez 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, sólo en una el proceso de negociación ha derivado en la firma de un Convenio Colectivo de Trabajo. Más allá

---

<sup>17</sup> ver tu supra: pág.9

de esto, en estas doce jurisdicciones los procesos de diálogo se llevan adelante a través de distintas modalidades:

- **Comisión de Negociación Colectiva:** 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.
- **Mesa Paritaria:** cuatro casos, en dos de ellos, el salarial es el tema abordado de manera excluyente.
- **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.

Por su parte, en las doce 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 once, 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 ya fuera mencionado, también se ha consultado a los representantes estatales sobre sus percepciones una serie de aspectos que se detallan a continuación:

**Descripción del contexto:** aquí se buscó que los consultados expresaran sus opiniones acerca de las posibilidades de seguir avanzando en sus jurisdicciones en la instalación del diálogo como práctica permanente para definir las relaciones laborales en la administración pública. Debe señalarse que en general la tendencia a percibir contextos propicios para avanzar en instalar al diálogo como forma de resolver las relaciones laborales en el Estado, los motivos son diversos: *la voluntad de parte del Poder Ejecutivo por propiciar o por fortalecer a los espacios de encuentro, la actitud de los sindicatos, etc.*, en algunos casos se mencionan algunas reservas: *se está pudiendo avanzar en la consolidación de espacios de diálogo, pero sólo en relación al salario*, el contexto es propicio gracias al interés de una de las partes (*el Poder Ejecutivo busca avanzar a pesar de la falta de interés de las representaciones sindicales o, por el contrario, a pesar de que no hay voluntad política por avanzar, los sindicatos reclaman que se instale en diálogo como práctica*); sólo en tres ocasiones se describió al contexto como no propicio por falta de interés de ambas partes.

**Las características de los negociadores paritarios:** La corroboración de distintas realidades presentes en las distintas jurisdicciones y la presencia de una multiplicidad de factores que hacen al contenido y al alcance de los procesos de negociación, nos lleva interrogarnos acerca de las características de que deben poseer quienes llevan adelante estas funciones, para contribuir a alcanzar resultados satisfactorios en las distintas dimensiones que hacen al empleo público. Efectivamente, entre aspectos que se señalan al analizar las cuestiones que hacen a la calidad de la negociación y de los productos (acuerdos) que de ella se obtienen, es dable observar en quiénes recae la responsabilidad de negociar, cuáles son, idealmente, las características, los atributos que deben poseer los paritarios.

Según Autón (2006:19) debe tratarse de *“funcionarios con capacidad de tomar decisiones, a partir de una agenda determinada y de temas predeterminados”*, es decir, personas que posean estatutariamente la facultad de tomar decisiones y que cuenten con directivas claras respecto a los límites de lo que puede negociarse. En relación con este tema, se considera también el de la continuidad de los negociadores (esto es referido principalmente a los estatales, donde encontramos funcionarios políticos con facultades de tomar decisiones pero con permanencia limitada en el cargo y funcionarios de planta permanente, en los que se suele presentar la situación inversa).

Para ahondar en este aspecto de la negociación colectiva, se ha consultado a los representantes estatales acerca de las características y atributos que deben poseer los paritarios estatales, se trabajó este tema a partir de una pregunta de respuesta múltiple (donde los encuestados podían mencionar hasta cinco atributos), que fue respondida, hasta el momento, por veintiún encuestados, los resultados parciales obtenidos, se presentan en la siguiente tabla y, a continuación se elabora un breve análisis de las respuestas obtenidas:

**Tabla N° 1 Características o actitudes que hacen a “un buen negociador estatal”**

<b>Atributo/Característica</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
Aptitudes/capacidades	26	25
Vinculados a la personalidad	21	20
Relacionados con la postura a asumir	21	20
Ligados al conocimiento	18	17
Actitud a asumir frente al sector sindical	6	6
Claridad sobre el alcance de la negociación	3	3
NC	10	9
<b>Total</b>	<b>105</b>	<b>100</b>

En primer lugar, debe destacarse la importancia otorgada a **las aptitudes y capacidades que debe poseer un negociador** (25%), las mismas refieren a poseer **poder de análisis** que le permita apreciar adecuadamente las implicancias que, a nivel macro, tienen las decisiones que se adoptan en una mesa de diálogo, en este sentido, los requerimientos del sector laboral, deben ser ponderados adecuadamente en sus múltiples consecuencias, también esa capacidad de análisis tiene que permitirle captar las características de sus interlocutores (tanto los rasgos de personalidad, como sus intenciones). En estrecha relación con esto, se menciona la necesidad de **ser metódico**, es decir, contar con capacidad para la programación de las actividades que hacen a la negociación, definir con precisión su estrategia y objetivos; fijar modalidades de negociación y consulta conforme a los objetivos perseguidos, también se menciona que debe **ser eficaz** en la administración del tiempo dispuesto para la negociación, así como poseer capacidad para poder instrumentar procesos de negociación y consulta. También se ha hecho referencia a capacidades ligadas directamente con el acto de dialogar: de **escucha** (actuar como un escucha activo en el proceso de comunicación), **ejercer una comunicación permanente y fluida** durante la negociación (sobre todo con el Ministerio de Economía), aspectos estos que se complementan con la **capacidad de transmitir con claridad y convicción** las características de una propuesta. Finalmente, otra aptitud que se menciona es la referida la **capacidad de manejo de conflictos**.

Otras respuestas se orientaron hacia a rasgos de personalidad que deben poseer los negociadores estatales (20%), en otras palabras, aquí se ubican todas las consideraciones realizadas por los consultados, acerca de las características que debe poseer la persona designada para esta función: **personalidad proactiva** (poder adelantarse a los problemas), **liderazgo** y capacidad de llevar a cabo el desarrollo de habilidades de negociación; templanza y autoridad para negociar; ágil (captar inmediatamente los puntos de acuerdo y de desacuerdo y reacciona con rapidez, debe tener habilidad para encontrar soluciones que permitan superar los obstáculos con la mayor celeridad); resolutivo (orientado hacia el logro, saber cuáles son sus objetivos y se dirigirse hacia ellos); creatividad y capacidad de adaptación a contextos complicados; responsable; perseverante; seguro (debe tener las ideas muy claras, saber lo que busca, hasta dónde puede ceder, cuáles son los aspectos irrenunciables, fortaleza de convicciones); trato amable aunque firme, prudencia en las declaraciones públicas durante la negociación, es decir, debe poseer sentido común para saber manejarse.

Con respecto a **la postura que debe asumir** el paritario estatales durante el proceso de negociación (20%), se ha señalado que: debe **negociar en base a los intereses, objetivos y/o proyectos del sector al que representa** y no en base a una postura personal; **imparcialidad; objetividad**; actuar con independencia de posibles terceros involucrados; **sentido de la realidad** del contexto de negociación (negociar en base a lo posible y no a lo utópico); **inducir**

**al diálogo responsable** entre las partes tomando posiciones firmes en defensa de los intereses del Estado; **contemplar tanto los derechos como las obligaciones, respetar las normas y leyes** existentes; mediar una propuesta razonable que satisfaga las necesidades planteadas; asumir compromisos de cumplimiento en el corto y en el mediano plazo; **mantener una unidad de criterio**; apertura; **transparencia en el manejo de la información**; actuar con **tolerancia** frente a los distintos planteos realizados por las demás partes; **involucrarse en la problemática social** del agente público.

Ligados al **conocimiento** que debe poseer el negociador (17%), se hizo mención al manejo de **las regulaciones específicas en materia laboral estatal; de la especificidad que implica la Administración Pública** y de **los diferentes regímenes legales vigentes**; conocimiento integral de las áreas temáticas implicadas en la negociación; de **las normas del juego**; debe estar entrenado en **las herramientas que hacen a la negociación**; en definitiva, debe ser **profesional**, esto es, una persona con gran formación, que se capacite continuamente para un mejor desempeño en los procesos negociadores.

También se hizo referencia a **la actitud que debe asumir frente al sector sindical** (6%): **empatía, flexibilidad, buscar ser persuasivo** (debe saber convencer a la otra parte, utilizar con cada interlocutor los argumentos más apropiados) y, a su vez, se consideró cuestiones que están por fuera del negociador, pero que hacen a su buen desempeño, al respecto se señaló que los paritarios estatales deben contar con **directivas claras**, transmitidas de manera precisa desde el poder al que representa (3%), para **saber qué es materia de negociación y hasta dónde** (tener una línea clara desde el Poder Ejecutivo para “no tener que andar interpretando lo que se quiso decir”).

En definitiva, como puede apreciarse, muchas de las características y atributos mencionados, se encuentran estrechamente vinculados entre sí, por más que se los haya ubicado en una u otra categoría y, algo que es fundamental, la gran mayoría de ellos pueden ser considerados en los contenidos de los cursos de capacitación que se ha mencionado como necesarios en reiteradas ocasiones, a partir de las indagaciones realizadas en el marco de esta investigación.

**Caracterización del sector sindical:** al solicitar una caracterización de las representaciones sindicales que intervienen en los procesos de diálogo, no se identificaron diferencias importantes entre las expresadas por los representantes de jurisdicciones que poseen ley de negociación colectiva y los que pertenecen a las que aún no la tienen. En este sentido, debe destacarse que la respuesta más frecuente es que, en general asumen una actitud propensa al diálogo (once respuestas); mientras que en ocho casos se consideró que conviven en la jurisdicción sindicatos que suelen asumir una actitud proclive al diálogo con los que asumen una actitud confrontativa; en tres se consideró que la actitud que asumen está definida por el proceso mismo de negociación y sus diferentes etapas (“*en una primera instancia asumen una actitud dura, para luego sentarse a negociar*”), finalmente, dos entrevistados perciben que la actitud de los sindicatos en sus jurisdicciones es en general confrontativa.

**Restricciones al diálogo:** este ítem representa los factores que, a juicio de los entrevistados, constituyen escollos para instalar de forma permanente una práctica de diálogo entre las partes para determinar las relaciones laborales en el empleo público en sus jurisdicciones. Al respecto, considerando por separado las respuestas obtenidas de parte de los delegados de jurisdicciones que disponen de ley de negociación colectiva de los que no, se destaca en estas últimas la mención (en dos casos), a la **falta de voluntad política**. Más allá de esto, no se identifican otras diferencias significativas en torno a las dificultades mencionadas, debiéndose destacar las de orden **presupuestario** (los acuerdos a los que se arriba luego de las discusiones pueden ser inviables económicamente o impactar de forma muy negativa sobre el presupuesto provincial); **sindicales** (cuestión más mencionada en el grupo de las jurisdicciones que disponen de ley de Negociación Colectiva y que hace referencia a temas tales como la **actitud confrontativa** que adoptan algunos sindicatos, aunque también a **conflictos o tensiones** entre representaciones sindicales que impiden que se sienten a trabajar en una mesa de diálogo) y, también debe destacarse la mención a **dificultades que remiten a ambas partes** (situaciones en torno al vínculo que establecen el Estado provincial y las representaciones sindicales: dificultades para comunicar una propuesta, para saber escuchar, falta de conocimiento sobre la materia a tratar, preparación o formación dispar entre los representantes de las partes, etc.).

**Cuestiones pendientes de ser abordadas:** En este punto se intentó captar las temáticas más relevantes que los entrevistados perciben como problemas pendientes aún no resueltos por el Estado empleador y las asociaciones sindicales que representan a los trabajadores de la administración pública. Apuntamos aquí a hacer visibles cuestiones importantes que constituyen núcleos centrales de las relaciones laborales dentro del Estado, muchas veces relegadas por las urgencias de la discusión salarial. Las cuestiones pendientes de ser abordadas por las partes nos permiten acercarnos al contexto en la cual se llevan a cabo las negociaciones y a las restricciones que existen para el diálogo y para la solución de problemas fundamentales del empleo público.

A partir de las entrevistas realizadas a los representantes provinciales observamos que las respuestas obtenidas respecto a las “cuestiones pendientes” refieren mayoritariamente a temas referidos a la “**modernización total o parcial de los marcos regulatorios del empleo público**”. El estatuto para el personal de la administración pública establece el marco regulatorio básico de las relaciones del Estado empleador provincial con los trabajadores de la administración central dependientes del Poder Ejecutivo. Estos cuerpos normativos establecen los criterios estructurantes de la carrera administrativa y profesional, la cual refiere a pautas y sistemas de ingreso, promoción y egreso o desvinculación de los funcionarios con estabilidad de la administración pública, régimen de concursos y la evaluación de desempeño. Se establecen a su vez, derechos y obligaciones de los empleados, licencias y permisos, régimen disciplinario; promociones y cambio de agrupamiento, régimen salarial y disposiciones generales. El escalafón dispone la clasificación de las distintas plantas de personal: Personal de planta

permanente con estabilidad y sin estabilidad y el personal de Planta temporaria, determinando los agrupamientos de personal y los tramos de la carrera (Servicios, Obrero, Administrativo, Técnico, Profesional, Jerárquico).

En las respuestas obtenidas se observa que en aquellas provincias que no cuentan con ley NC destacan como “cuestión pendiente” la modernización completa de los antiguos marcos regulatorios del empleo público aún en vigencia. Mientras que en las provincias con ley NC y con experiencia en negociación, las “cuestiones pendientes” refieran a temáticas específicas que hacen a la carrera profesional administrativa, esto es, lograr un ingreso racional a la AP a través de un régimen de **concursos abiertos y transparentes**. A su vez dentro de este grupo de provincias también se puede destacar como cuestión pendiente, e íntimamente unida al punto anterior, la necesidad de la **mejora de la situación del personal contratado** a través de planes de traspaso a la planta permanente.

Dentro del grupo de provincias que no cuentan con Normativas NC solo en dos casos se menciona la necesidad de contar con este tipo de marco normativo. El resto de las jurisdicciones de este tipo destacan otros temas urgentes aún pendientes, dejando la cuestión normativa en un segundo plano de importancia. Las razones para esta situación las podemos encontrar en el contexto de las mencionadas “restricciones al diálogo”, restricciones de índole económico presupuestarias, restricciones en el plano cultural, al tener fuerte tradición en el unilateralismo de las relaciones laborales entre el Estado empleador y sus trabajadores, y restricciones que muestran grados de desconfianza, desconocimiento y falta de experiencia de las partes en los procesos de negociación colectiva como mecanismos de reducción del conflicto que apunta a alcanzar consensos básicos en pos de lograr un servicio público de calidad, democrático, con un personal activo y capacitado para el logro de estos fines.

## **7. Conclusiones: La necesidad de generar conocimiento sobre el tema para apuntalar a este proceso.**

La Negociación Colectiva es la herramienta más apta para contribuir a mejorar el desempeño de los recursos humanos del Estado, a fin de transformarlos en servidores más eficientes de la sociedad, garantizando a la vez la defensa de sus intereses a través de la transparencia en los mecanismos de ingreso, carrera administrativa, capacitación y retribuciones así como en la resolución negociada y preventiva de los conflictos, por lo que consideramos indispensable contribuir a profundizar la tendencia ya expresada en los Convenios Colectivos de Trabajo celebrados en la Administración Pública Nacional, en lo que se refiere a los mecanismos de profesionalización y mejora de las condiciones de trabajo en la misma.

Pensamos que, partir de la posibilidad de la participación sindical, no sólo en la discusión salarial sino también en el diseño de la carrera funcionaria y las condiciones de trabajo, incluyendo el diseño de acciones de capacitación para todos los niveles del Estado, así como en los mismos mecanismos de la reforma



que adecue la gestión del Estado a las nuevas necesidades de la población, se concretará un aporte altamente positivo para el incremento de la eficiencia y eficacia de las políticas públicas y, por consiguiente, del nivel de respuesta del Sector a las demandas sociales.

En este sentido, acercar aportes teóricos y un conjunto de herramientas que permita reflexionar sobre qué se puede negociar, cómo se puede negociar y cómo garantizan los contratantes el cumplimiento de los acuerdos alcanzados, en el marco de un verdadero desarrollo de la práctica sindical en el Estado, permitirá contribuir a recrear condiciones de confianza en la voluntad de los actores, trabajadores organizados y Estado en su condición empleadora, para superar situaciones que sólo contribuyen a obstaculizar la función fundamental que debe cumplir el Sector Público.

## **Bibliografía**

**Autón, Omar:** “El nuevo convenio colectivo general. La continuidad de una filosofía”, Revista Escenarios Para un Nuevo Contrato Social, No 12, Bs As. 2006

**Balbín Torres, Edgardo:** “Unilateralismo y negociación colectiva en la Administración Pública”, Pontificia, Universidad Pública de Perú, Lima, septiembre 2005.

**Echebarria Ariznabarreta, Koldo:** “Estrategias de cambio y contratos de gestión” División Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil (Banco Interamericano de Desarrollo)

**Nejamkis, Lucas:** “La Negociación Colectiva y el Diálogo Social como instituciones democráticas, Ponencia XIV Congreso del CLAD-Buenos Aires-nov.2008

**Rial, Noemí:** “Estado Argentino: transformación de las relaciones laborales: convenio colectivo de trabajo 1999-2000. Bs. As. Fundación Unión, 1999

**Rial, Noemí:** “La representatividad de los actores sociales: las formas emergentes de representación de los trabajadores”, citado en el documento de ex becarios argentinos del grupo Bologna – Castilla la Mancha – Turín XIII Encuentro Puerto varas - Noviembre 2004.

**Salas, Eduardo:** “Tendencias actuales en materia de reformulación de las carreras administrativas en el sector público federal: el papel de las negociaciones colectivas de trabajo y la contribución del Proyecto de Modernización del Estado” en: Diálogo Argentina Brasil sobre gestión pública contemporánea/Argentina. Proyecto de Modernización del Estado; Fundacao Getulio Vargas (Brasil). Escuela Brasileña de Administración Pública y de Empresas.-Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros; Subsecretaría de la Gestión Pública, 2007.-pp. 127-137.-362 p.

**Simón, Julio:** “Modelo Estatal y Negociación Colectiva”. Editorial La Ley,1994.

**Villarroel, Amalia:** compiladora, “La negociación colectiva en el Estado: formación de negociadores en el sector público”. Buenos Aires: UPCN - OIT, 2004

**Villarroel, Amalia:** “Situación actual comparada de las Relaciones Laborales en el Sector Público de nueve países de América Latina”, OIT, Documentos de trabajo N° 198, Lima, 2005.