

El empleo público y la negociación colectiva en el Estado argentino

Abril 2013

Consejo Federal de la Función Pública

Comisión de Empleo Público y Carrera

Coordinación general de la publicación

Mgter. Amalia Villarroel

Profesionales intervinientes

Lic. Oscar Echagüe

Lic. Juan Pablo García Volonté

Mgter. Norberto Vázquez

Autoridades

Presidenta de la Nación

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Jefe de Gabinete de Ministros

Dr. Juan Manuel Abal Medina

Secretario de Gabinete y Coordinación Administrativa

Lic. Facundo Nejamkis

Coordinadora Ejecutiva SGCA

Lic. María Belén Bonello

Coordinador del Consejo Federal de la Función Pública

Lic. Enrique Iribarren

Producción editorial

Unidad de Comunicación Institucional

Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa

Av. Roque Sáenz Peña 511 (C1035AAA) - Ciudad Autónoma de Buenos Aires

República Argentina

Tel.: (54-11) 4343-9001

www.jgm.gob.ar

Índice

- 7** | **Prólogo**
por Facundo Nejamkis
- 9** | **Introducción**
- 13** | **Capítulo I**
Apuntes acerca de la negociación colectiva
- 45** | **Capítulo II**
Estado, ATE y UPCN: la negociación colectiva en las palabras de sus protagonistas
- 63** | **Capítulo III**
El empleo público en las jurisdicciones argentinas
- 145** | **Capítulo IV**
Las condiciones de empleo en la Administración Pública
- 161** | **Referencias bibliográficas**

Prólogo

Históricamente —y no solo en nuestro país—, existió una manifiesta reticencia a que las condiciones de trabajo en el Sector Público fueran definidas más que a través de decisiones unilaterales tomadas por la parte empleadora, es decir, por el Estado. Amparada por razones filosóficas o prácticas, tal concepción diferenciaba significativamente a los trabajadores que se desempeñaban en los distintos niveles de la administración pública respecto de los que lo hacían en el sector privado, y estos últimos, a través de sus organizaciones gremiales, sí estaban facultados para intervenir en discusiones paritarias o negociaciones colectivas.

En nuestro país, recién en 1992 fue sancionada la Ley de Negociación Colectiva entre la Administración Pública Nacional y sus empleados, y a fines de 1998, fue suscripto el Primer Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional. Ahora bien, a partir de mayo de 2003, esta tendencia ya iniciada de involucramiento de los trabajadores en las relaciones laborales del sector público tiende a avanzar notoriamente y a consolidarse.

Desde aquel momento, por decisión política del entonces Presidente Néstor Kirchner, continuada hoy por la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner, el trabajo fue colocado en el centro de las políticas públicas. El desafío no consistía únicamente en disminuir los alarmantes índices de desocupación y subocupación que la aplicación de políticas neoliberales había causado, sino también en mejorar los niveles salariales y las condiciones de trabajo, en ir hacia más y mejor trabajo. Y juiciosamente, la vía elegida para alcanzar estos objetivos no fue otra que la de promover una democratización cada vez más profunda e integral de las relaciones laborales.

El muy significativo incremento en la cantidad de convenios y acuerdos colectivos de trabajo suscriptos y homologados, el aumento en la cobertura de la negociación colectiva o la inclusión en ella de nuevas temáticas (más allá de la discusión salarial) no fueron fenómenos exclusivos del ámbito privado. Por el contrario, las relaciones de trabajo en la Administración Pública Nacional también se afirmaron sobre un diálogo cada vez más fructífero entre el Estado y los trabajadores. Así se incorporaron nuevos colectivos de trabajadores al ámbito del Convenio Colectivo General de la Administración Pública. En el año 2006, se suscribió el segundo Convenio Colectivo General; también durante esta etapa se suscribieron diferentes convenios colectivos sectoriales (entre ellos, el del Sistema Nacional de Empleo Público, en 2008); se pautaron importantes incrementos salariales anuales; y además se pusieron en ejecución órganos paritarios de funcionamiento permanente.

De este modo, el derecho de los trabajadores del Estado a involucrarse y a participar en la definición de sus condiciones de trabajo —hace algunos años cuestionado, previamente incluso negado— se ha consolidado y constituido como inalienable.

No concebimos el diálogo social en el sector público solamente como un instrumento de democratización y de mejoramiento de las condiciones de trabajo en él, también creemos firmemente que las grandes decisiones políticas que en el marco de este proyecto se han to-

mado para mejorar la calidad de vida de la sociedad en su conjunto se nutrieron de las voces, el involucramiento y el compromiso de los trabajadores estatales —en el marco de un Estado que ha promovido su participación—, y que precisan de ellos para su profundización.

Lic. Facundo Nejamkis

Secretario de Gabinete y Coordinación Administrativa

Introducción

1. Antecedentes y justificación

Las consecuencias de las políticas de reforma y ajuste propias de la última década del siglo XX, en términos de acrecentamiento de la demanda social, obligan a plantearnos como objetivo la construcción de un Estado fuerte, orientador de las grandes prioridades nacionales, inductor del crecimiento económico y básicamente responsable del equilibrio social, a través de políticas destinadas a superar las injusticias y la desigualdad.

El Estado, en todos sus niveles –nacional, provincial y municipal–, se enfrenta a la necesidad de incrementar su capacidad de respuesta. El modelo de gestión de una administración pública que se constituye en función de las necesidades sociales debe consolidar su capacidad para formular y para coordinar políticas eficientes y eficaces, con una dotación de personal motivada y capaz de resolver estas demandas: perfiles profesionales centrados no solo en la ejecución,

sino en el diseño, planificación, programación, regulación, evaluación y control de las políticas públicas.

El fortalecimiento de la capacidad de gobernar requiere la transición programada desde una administración pública burocrática hacia una administración pública que, sin perder sus valores tradicionales, sea más flexible y esté más atenta a los cambios sociales para dar, con renovada eficiencia, satisfacción a las crecientes demandas de la ciudadanía. Para ello es necesario mejorar la condición laboral de los trabajadores: la manera más acertada es a través de la discusión paritaria permanente, no condicionada y respetuosa de los acuerdos alcanzados (Krieger, 2005).

Establecer y desarrollar la práctica del diálogo y la concertación en el Sector Público contribuye a asegurar el equilibrio de las relaciones laborales y sociales entre el Estado y sus trabajadores, las organizaciones sindicales y

sus afiliados; a colaborar con el desarrollo de una mejor administración; y a profundizar la democracia.

A partir de la posibilidad de la participación sindical no solo en la discusión salarial, sino también en las condiciones de trabajo y el diseño de la carrera funcionaria, en las acciones de capacitación y en los mismos mecanismos de las reformas que adecuen 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 Público a las demandas sociales (Néjamkis, 2008).

Concebida con tal amplitud, la negociación colectiva (NC) es una herramienta sumamente apta para contribuir a mejorar el desempeño de los recursos humanos del Estado al garantizar la defensa de sus intereses a través de la transparencia en los mecanismos de ingreso, carrera administrativa, capacitación y retribuciones, tanto como en la resolución negociada y preventiva de los conflictos. Así lo ha demostrado la experiencia de poco más de una década de la práctica paritaria en el Estado nacional. Ella ha contribuido a profundizar la tendencia a la profesionalización y a la mejora de las condiciones de trabajo en la administración nacional donde se ha constituido como una fuente importante de creación de normas.¹

2. Presentación del problema

A partir de la identificación de la necesidad de difundir la práctica del diálogo y la ne-

gociación colectiva en el Sector Público de las jurisdicciones provinciales, el Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP), que cuenta entre sus funciones con la de contribuir al éxito de los procesos de modernización de las administraciones gubernamentales, asumió la tarea de investigar los principales componentes y características de la normativa vigente en nuestro país en materia de convenios colectivos para los empleados de la administración pública en todos sus niveles, analizó las estructuras de los organismos a cargo del desarrollo de la gestión pública y trazó una descripción de la actualidad del diálogo paritario en las jurisdicciones provinciales y en la Ciudad de Buenos Aires, todo ello con el propósito de generar acuerdos conceptuales sobre las negociaciones colectivas entre el Estado como empleador y los trabajadores/as bajo su órbita, sobre la base de hacer un balance de la experiencia de negociación colectiva en los entes públicos, exigencia básica de cara a los desafíos de su futura expansión (COFEFUP, 2007a).

Con este sentido, hemos procurado acercar aportes teóricos y un conjunto de herramientas que permitan reflexionar sobre la NC en funcionamiento: qué se puede negociar, cómo se negocia, cómo garantizan los contratantes el cumplimiento de los acuerdos alcanzados, cómo contribuir a la difusión de la cultura de la negociación en el marco del desarrollo de la práctica sindical en el Estado.

3. Metodología

Nos ocuparemos en el capítulo I de examinar la actualidad de la NC en la Argentina en general y en el sector público en particular, sus avances y sus carencias. Expondremos

¹ El Estado empleador regula la relación de empleo unilateralmente, es decir, sin acuerdo o intervención de la parte sindical.

las normas que regulan el derecho a la NC, las materias de la negociación, los contenidos de los acuerdos colectivos, y procuraremos formular sugerencias concretas con la finalidad de mejorarlos y adecuarlos a las necesidades de un Estado que tiene la obligación de atender mejor las exigencias de la sociedad y de propiciar el bienestar de los ciudadanos a quienes presta servicios.

Para ello, hemos recurrido a autores argentinos y extranjeros que han incursionado en la problemática y, en particular, a la Carta Iberoamericana de la Función Pública² y procuramos extraer de ellos sus contribuciones a distintos aspectos del proceso de instalación de la negociación colectiva como práctica permanente en los sectores público y privado, así como a documentos y trabajos elaborados por la Comisión de Empleo y Carrera del COFEFUP (COFEFUP, 2007b).

En el capítulo II, se vuelcan opiniones relevadas a través de entrevistas, que reflejan la NC desde la mirada de sus protagonistas (representantes paritarios por el Estado nacional y negociadores sindicales de ATE y UPCN); estas opiniones abarcan:

- Modernización del Estado y negociación colectiva;
- Dificultades para instalar procesos de diálogo en la administración pública;
- Aspectos que influyen en la calidad del diálogo y de los acuerdos;
- Aspectos que inciden en la situación laboral de los empleados públicos.

2 Carta Iberoamericana de la Función Pública-Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución N° 11 de la "Declaración de Santa Cruz de la Sierra"), Bolivia, 14-15 de noviembre de 2003.

En lo atinente a las experiencias provinciales, en el capítulo III se muestran los resultados de la investigación ya mencionada, que fuera realizada por un equipo de profesionales del Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP, 2010), dirigida a:

- Identificar los alcances logrados en términos de negociaciones colectivas de trabajo en las jurisdicciones argentinas;
- Releva los espacios de diálogo existentes;
- Registrar las distintas formas de organización de la gestión pública en cada provincia a través de la recopilación y análisis de las estructuras orgánico-funcionales;
- Reseñar las opiniones de representantes gubernamentales y sindicales con responsabilidad en la NC en relación con las aptitudes y actitudes propias de los negociadores.

A partir de esta investigación se han elaborado dos mapas de la NC en la Argentina que reflejan su estado de evolución a marzo de 2012. El primero muestra la situación normativa y el segundo, la situación puntual de la NC en las provincias.

El capítulo IV da cuenta de una muestra de experiencias transitadas por las jurisdicciones argentinas, en particular las provincias de Salta y Santa Fe, para dar solución a la situación de su personal contratado, las que fueron tomadas de un Taller organizado con este propósito por la Comisión de Empleo Público y Carrera del COFEFUP.

Hemos considerado de interés incluir como Anexos un CD donde se encuentran:

- Una recopilación de la normativa que rige las relaciones laborales en las jurisdicciones argentinas;
- Información de orden estadístico, poblacional, socioeconómico;

- Las estructuras funcionales de las áreas de Gestión Pública, obtenidas a través de datos secundarios.

Como conclusión preliminar, debemos enfatizar que, para avanzar sobre bases firmes en esta práctica, tanto el Estado como los sindicatos deberían afrontar, para favorecer y facilitar un diálogo productivo y responsable, un proceso serio y permanente de formación de sus paritarios.

Pensamos que el material que introducimos podría ser útil para la formación tanto de los delegados paritarios, sindicales y gubernamentales, como de todas aquellas personas que, en el desarrollo de sus funciones, requieran conocimientos teórico-prácticos sobre la temática.

Es nuestra esperanza que estos conocimientos mejoren las condiciones de producción para extender la práctica de la negociación colectiva hacia otros niveles del Estado, contribuyendo a acortar los tiempos y esfuerzos de las propias experiencias provinciales. Y si este texto ayuda a establecer o a afianzar la negociación como práctica cotidiana e ineludible de las administraciones estatales, nuestro trabajo estará plenamente recompensado.

Capítulo I

Apuntes acerca de la negociación colectiva



1. Conceptualizaciones en torno a la negociación colectiva

La existencia de un Estado democrático y social de derecho supone hacer posible la igualdad de oportunidades para todos y una justa distribución de las riquezas producidas; en este proceso es fundamental el ejercicio frecuente y sistemático del diálogo social.

Una primera cuestión a considerar es el hecho de que el ritmo y el desarrollo del diálogo social se determinan por el marco político. Por eso, la estabilidad democrática se transforma en condición *sine qua non* de cualquier posibilidad de acuerdo real entre los sindicatos, los empleadores y el gobierno.

En el marco de regímenes democráticos, la búsqueda del diálogo surge con fuerza y es en la práctica donde el proceso de concertación empieza a percibirse con algunos ejemplos.

La democracia supone pluralismo, esto es, el reconocimiento de la coexistencia de grupos autónomos con intereses diferentes y a veces contrapuestos. También supone que la articulación de estos grupos e intereses debe pasar necesariamente primero por el reconocimien-

to y luego por la participación de ellos. Así la participación y el diálogo son instrumentos esenciales de la democracia pluralista (Ermida Uriarte, 1999, p. 13), y contribuyen a su mantenimiento y solidez.

Por otra parte, el Estado debe ser percibido en una posición neutral, como un actor de prestigio que reconoce y respeta la autonomía de las partes, como un actor sólido y con un proyecto nacional coherente; debe poder establecer marcos generales de equidad que garanticen el equilibrio de las partes y que también pueda proteger al actor más débil. De hecho, cuando no existe asunción de compromisos en el ámbito nacional el proceso de diálogo no resulta efectivo.

El Estado es en sí una condición *sine qua non* de desarrollo de la concertación. Un Estado con conciencia de diálogo, que fundamenta su acción política en las libertades públicas e individuales en un contexto de interés público, desarrollará como proyecto una institucionalidad para el diálogo. Sin duda, la idea de interés y participación ciudadana como fundamento de un concepto de Estado son bases esenciales del diálogo como medio y como fin (Sepúlveda y Vega, 2000).

1.1. Diálogo social

La definición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para el concepto de diálogo social incluye todo tipo de negociación, consulta o simple intercambio de informaciones entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores sobre cuestiones de interés común relacionadas con la política económica y social.

El principal objetivo del diálogo social propiamente dicho es el de promover el logro de la participación democrática y el consenso entre los principales interlocutores presentes en el mundo del trabajo: contribuir al desarrollo del diálogo social respecto de la problemática socioproductiva en sus dimensiones sectoriales y regionales, y en el ámbito de la empresa, el diálogo es un elemento esencial, a través de la cooperación, del incremento de la productividad y competitividad y del respeto de los derechos laborales.

El diálogo social implica más que la negociación y el acuerdo, aunque los supone. El diálogo social es un entorno comunicativo y deliberativo libre (Jürgen Habermas, 1998) en el que los actores sociales pueden conocerse, confiar mutuamente, acostumbrarse a compartir información y consultarse.

El diálogo social presupone un proceso de toma de decisiones no autoritario, abierto, público y compartido, y sujeto a crítica, en un entorno en que los actores, los grupos, las partes no actúan sin comunicarse previamente con los demás en cuestiones que pudieran afectarlos.

1.2. Concertación social

Por concertación social entendemos la “práctica de acuerdos (formales o informales) tripartitos sobre determinadas decisiones estratégicas en el campo de la política social y

de las relaciones laborales. Con ello encontramos un punto de apoyo suficiente para distinguir la concertación social del diálogo social: el diálogo puede ser fluido, puede ser constante; la concertación es un acontecimiento mucho más limitado en el tiempo, mucho más puntual” (Valverde, 1998, p. 105).

Los efectos sociales y económicos de la negociación no se agotan en los trabajadores y sus familias, sino que sus regulaciones irradian a la comunidad en la que se desenvuelve. Del mismo modo, el ejercicio permanente de la concertación social ha tenido un papel decisivo en la consolidación de la democracia en nuestros países: los acuerdos tripartitos juegan un papel importante en afianzar la gobernabilidad democrática y han mostrado un camino para lograr el respeto de los derechos de los trabajadores.

1.3. Negociación colectiva

Para la OIT, según la definición que surge de su Convenio 154, la negociación colectiva refiere a “todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una o varias organizaciones de empleadores y una o varias organizaciones de trabajadores con el objetivo de:

1. Fijar condiciones de trabajo y empleo.
2. Regular relaciones entre trabajadores y empleadores.
3. Regular relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una o varias organizaciones de trabajadores”.

Según otros autores, la negociación colectiva puede ser definida como “cualquier forma de discusión, tanto formal como informal, destinada a lograr un acuerdo” entre capital y trabajo (Gernigon, Otero y Guido, 2000, p. 10).

En dicho proceso, los sujetos participantes (generalmente una o varias organizaciones sindicales de trabajadores y un patrono o grupo de patronos), al hacerse mutuas y recíprocas concesiones, crean normas de derecho destinadas a establecer tanto las condiciones de la prestación de servicios como los términos que regirán la relación entre la organización sindical y el patrono o grupo de patronos.

Por sus efectos en la mejora de la calidad de vida de los trabajadores y su familia, por su irradiación económica y social hacia la sociedad en su conjunto, por el aporte de la concertación social en la construcción de soluciones consensuadas, puede sostenerse que la negociación colectiva es una herramienta para profundizar la democracia y a la vez un excelente instrumento de educación de los trabajadores en el ejercicio de sus derechos ciudadanos.

1.4. Paritarias

Son comisiones especiales integradas en número igual por representantes de trabajadores y empleadores que tienen la facultad de analizar puntos específicos de las relaciones laborales (salarios, condiciones de trabajo y empleo, horarios, etc.), intervenir en conflictos y modificar los convenios colectivos de trabajo preexistentes.

Las comisiones paritarias pueden, además, clasificar nuevas tareas que se crean en las distintas ramas de producción y servicios, y 'reclasificar' las que experimenten cambios por innovaciones tecnológicas o por reorganización de las empresas.

Las decisiones adoptadas por las comisiones paritarias quedan plasmadas en el Convenio Colectivo de Trabajo, si bien existe también la modalidad de firma de Actas Acuerdo.

Pueden ser convocadas a pedido de alguna de las partes, la patronal o el sindicato, a través del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). El MTEySS de la Nación es la autoridad de aplicación y como tal, designa a uno de sus funcionarios para presidir cada comisión. La cartera tiene papel de conciliador en las negociaciones y homologa los acuerdos allí alcanzados.

1.5. Convenio Colectivo de Trabajo

El Convenio Colectivo de Trabajo (CCT), que rige toda la vida laboral de un sector determinado, es un contrato celebrado entre un sindicato o grupo de sindicatos y uno o varios empleadores, o un sindicato o grupo de sindicatos y una organización o varias representativas de los empleadores.

1.6. Libertad sindical

El reconocimiento de la libertad sindical como derecho humano fundamental lleva implícito la institucionalización de un equilibrio en las relaciones entre capital y trabajo que se estima indispensable para su logro.

La negociación colectiva es un instrumento privilegiado de esa compleja tarea. El llamado modelo sindical argentino está constituido por la Constitución Nacional, los Pactos y Convenciones Internacionales ratificados por el país y la Ley 23551/89 y su reglamentación.

La legislación vigente en materia sindical a la que hacíamos referencia contiene "un conjunto de preceptos referidos a la protección de la libertad sindical respecto de los actos de los empleadores y el Estado, a los que cabe tener por adecuados y suficientes. Esos preceptos conforman un sistema intuitivo sólido que incluye, además de la prohibición de toda intromisión indebida, una fuerte tutela

de la estabilidad laboral de los representantes gremiales” (Valdovinos, 2008, p. 18).

Cabe anticipar que este modelo de representación única no rige para el Sector Público, donde se aplica la llamada pluralidad sindical: las normas que rigen las relaciones laborales en el sector son las 24185/92 y 25164/98 y sus decretos reglamentarios¹.

2. El marco normativo de la negociación colectiva

2.1. Evolución histórica

Pese a que en el país, como en el resto del mundo, los convenios colectivos fueron vislumbrados desde el inicio como un importante instrumento por parte de los sindicatos, el desarrollo de la negociación colectiva fue lento y sinuoso.

Siguiendo a Julio C. Simón (2006): “Originariamente, solo fueron admitidos como ‘contratos de derecho civil’ (por ej.: Convenio de 1906 para la industria gráfica, luego se sumaron a este grupo de pioneros los trabajadores ferroviarios y más tarde los marítimos). No obstante ello, a partir de 1943 la negociación tomó impulso y más aún con el dictado del Decreto 23852/45, que al regular las asociaciones profesionales de trabajadores, estableció expresamente el derecho sindical a la negociación colectiva llegando, incluso, a calificar de ‘práctica desleal’ la negativa empresarial a negociar”.

Respecto de los efectos de la negociación colectiva, recién en 1953 con el dictado de la Ley 14250 –hoy vigente con las modificaciones de las Leyes 23545 y 25877 tras algunas reformas derogadas–, se estableció un esta-

tuto jurídico.

Esta norma, que marca un giro fundamental en la materia, es terminante al indicar que las cláusulas contenidas en una convención celebrada con los recaudos legales regirán obligatoriamente las relaciones contractuales de todos los trabajadores que se desempeñen en la actividad objeto del convenio, afiliados o no, y serán obligatorias también para todos los empleadores de la actividad.

Como es fácil de advertir, la sanción de la Ley 14250 impulsó fuerte y rápidamente la negociación colectiva en casi todas las actividades. Es dable puntualizar que, a la par, esto implicó la asignación de un importante rol al Estado que, por medio de la homologación, se reservó la última palabra en la materia, como si fuera un contratante más en el convenio.

El golpe de Estado de septiembre de 1955, que interrumpió el gobierno elegido democráticamente, intervino los sindicatos, y las condiciones laborales fueron determinadas por la autoridad administrativa en forma exclusiva.

El Decreto Ley 2739/1956 prorrogó los convenios vigentes y estableció un aumento salarial a cuenta de lo que pactaran futuros convenios. Por el Decreto 2589/1958 se fijaron las bases que regirían las pautas en materia de convenciones colectivas de las empresas del Estado (duración mínima, prohibición de aumentos masivos y de inserción de cláusulas de salario móvil, renegociación de las convenciones colectivas que se opusieran a las pautas indicadas, prohibición de concertar nuevos convenios sin que las autoridades de las empresas obtuvieran aprobación del proyecto por parte del PEN).

Desde 1967, con la llamada Revolución Argentina, otra de las dictaduras que interrumpió

¹ Ver apartado de Modelo sindical en el Sector Público del presente capítulo.

pieron la vida democrática y la libertad sindical, se dictaron normas que vulneraron la autonomía colectiva y pusieron en manos estatales el manejo y regulación de las relaciones laborales.

Con la vuelta a la vida democrática en 1973, la Ley 20517 (del 6 de julio de 1973) revivió la Ley 14250, aunque con limitaciones vinculadas al Acta de Compromiso Nacional que estableció lineamientos salariales y de precios hasta 1975.

A la par que el Decreto 9/1976 de la Junta Militar suspendió toda actividad sindical no administrativa, la Ley 21476 prorrogó todos los convenios, pero con el dato adicional de que los modificó y hasta derogó parcialmente.

El nuevo proceso democrático evolucionó en forma gradual hacia la reinstauración de la libertad de negociación colectiva, pero con las limitaciones ya repetidas del contexto económico inflacionario. Así, el gobierno democrático asumido el 10 de diciembre de 1983 dictó prontamente el Decreto 367/1983 que fijó salarios a partir del 1 de enero de 1984, y esa línea de fijación estatal de las remuneraciones se continuó².

Por Ley 23328/1986 se ratificó el Convenio 151 OIT (Negociación Colectiva en el Sector Público) y por la Ley 23544/1987 se ratificó el Convenio 154 OIT sobre el fomento de la negociación colectiva. La Ley 23545 (B.O. 15/1/88) modificó la Ley 14250 (con texto ordenado por Decreto 108/1988), asimismo modificado por Decreto 470/1993 (B.O. 23/3/93). A partir de la ratificación de estos convenios, se avanzó en el desarrollo de la negociación colectiva en el Sector Público.

² Ver, entre otros, Decretos 859/84, 1161/84, 1224/84, 3458/84, 103/86, etc.

A través de la Ley 23551, sancionada el 23 de abril de 1988, el derecho a la libertad de asociación de los trabajadores ha sido reglamentado. Esta ley ha sido definida como Ley de Asociaciones Sindicales, por la cual se garantiza la libertad sindical. En sus artículos destaca el derecho que tienen los trabajadores a constituirlos libremente y sin necesidad de autorización previa, y consigna el derecho de las asociaciones sindicales a formular su programa de acción.

También se dictó la Ley 23546 para estructurar el mecanismo operativo de la negociación colectiva, que fue reglamentado por Decreto 200/1988 (B.O. 19/12/88) y luego modificado por Decreto 2284/1991 (B.O. 1/11/91).

Un elemento capital fue la conformación de la Comisión Participativa de Política Salarial y otras Condiciones de Empleo del Sector Público (Autón, 2009, p. 3), cuya representación gubernamental era ejercida por el Ministerio de Economía y la Secretaría de la Función Pública, mientras que desde el sector sindical participaban como miembros permanentes UPCN y ATE, siendo el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la autoridad convocante. Sin embargo, cuando se pasaba a debatir cuestiones sectoriales se convocaba a las autoridades del organismo o jurisdicción y, de haberlas, a las organizaciones sindicales con ámbito de actuación.

En las presidencias que siguieron a las del Dr. Alfonsín hasta la implosión del sistema en diciembre del 2001, se continuó la política de respeto formal a la libertad colectiva, aunque en la realidad se le impusieran limitaciones.

La Ley 24185/92 de Convenio Colectivo de Trabajo en el Sector Público (LNCAP) y la Ley 25164/97 Marco de Regulación del Empleo Público Nacional regulan las condiciones de empleo en el Sector Público.

En coincidencia con la elección de un nuevo gobierno en la Argentina, en agosto de 2004 se conformaron las comisiones paritarias a nivel nacional y con posterioridad, las sectoriales, con el objetivo de realizar ajustes y mejoras a la estructura del primer CCT celebrado en 1998 (66/99). Su producto es el CCT 214/06.

De todas formas, la negociación es un mecanismo habitual del desarrollo de las relaciones laborales (RR. LL.) en el Estado en los organismos y se verifica en relación con el funcionamiento de diversos institutos paritarios –Comisión de Interpretación del CCT (COPIC), Comisión de Igualdad de Oportunidades y de Trato (CIOT), Comisión de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (CyMAT)–. Sin embargo, se espera desarrollar en profundidad los mecanismos de resolución preventiva de conflictos, y propender a su extensión e instalación en los Estados provinciales y municipales.

2.2. Fuentes normativas

2.2.1. Modelo sindical-Normas específicas

La normativa heterónoma que rige en materia sindical en la Argentina está conformada por la Constitución Nacional, reformada en 1994, los Pactos y Convenciones Internacionales ratificados por el país y la Ley 23551/88 y su reglamentación (Rial, 2004).

2.2.1.1. Constitución Nacional: Artículo 14 bis

La reforma del año 1957 añadió al texto constitucional el 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 con el tópico en análisis, 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”.

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”.

2.2.1.2. Pactos y Convenciones Internacionales de Derechos Humanos

La Constitución Nacional, en su artículo 75 inciso 22, establece que los Tratados “tienen jerarquía superior a las leyes” y, asimismo, enumera una serie de tratados internacionales que “en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional”.

A partir de la incorporación de este artículo por la reforma del año 1994, a los derechos y garantías consagrados por la Constitución se incorporan una serie de derechos incluidos en el texto de los siguientes tratados internacionales que obtuvieron jerarquía constitucional:

Declaración Americana de los Derechos del Hombre

Capítulo Primero. Artículo XIV: “Toda persona tiene derecho al trabajo”.

Artículo XXII: “Toda persona tiene derecho a asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos...”.

Pacto de San José de Costa Rica

Artículo 16. Libertad de Asociación:

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole.

2. El ejercicio de tal derecho solo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para

proteger la salud o la moral públicas, o los derechos y libertades de los demás.

3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía.

Pacto Internacional de los derechos económicos, sociales y culturales³

Parte III. Artículo 8.1.: "a) El derecho de todas las personas a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente; b) El derecho de los sindicatos a fundar federaciones o confederaciones, y el de estas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas"

Pacto Internacional sobre Derechos civiles y políticos⁴

Parte III. Artículo 22º: Toda persona tiene derecho a asociarse libremente a otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.

Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial⁵

Parte I. Artículo V. d) IX): El derecho a la libertad de reunión y a las asociaciones pacíficas. II) El derecho a fundar sindicatos y a sindicarse.

Declaración Sociolaboral del Mercosur⁶

Artículo 9º: Los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la li-

bertad sindical con relación a su empleo.

Se deberá garantizar:

- La libertad de afiliación, de no afiliación y de desafiliación, sin que ello comprometa el ingreso a un empleo o la continuidad en el mismo;
- Evitar despidos o perjuicios a un trabajador que tengan como causa su afiliación sindical o su participación en actividades sindicales;
- El derecho a ser representados sindicalmente, conforme a la legislación, acuerdos y convenciones colectivos de trabajo vigentes en los Estados Parte.

Convenios de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) ratificados por el Congreso de la Nación

A continuación se enumeran los Convenios de la OIT que han sido ratificados por la Argentina en la materia que nos ocupa.

- Convenio 87 sobre Libertad sindical y protección del derecho de sindicación, aprobado por Ley 14932.
- Convenio 98 sobre Aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, aprobado por Decreto Ley 11594/56.
- Convenio 151 sobre Protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones del empleo público, aprobado por Ley 23328/86.
- Convenio 154 sobre el Fomento de la Negociación Colectiva, aprobado por Ley 23544/87.
- Convenio 144 sobre las Consultas tripartitas para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo, aprobado por Ley 23460/87.

En el plano interno, la ratificación de un convenio aprobado por la Organización Internacional del Trabajo está comprendida en la disposición del artículo 75 inciso 22 de la Constitución Na-

3 Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, entró en vigor el 3 de enero de 1976.

4 Naciones Unidas Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, Decreto 673/1986, Ley de la Nación 23313.

5 Naciones Unidas (1966). Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial.

6 Declaración Sociolaboral del Mercosur 1998, Ciudad de Brasilia, diciembre de 1998.

cional, que después de la reforma de 1994 les otorga “jerarquía superior a las leyes”; en tanto que se los considera “tratados concluidos con las Organizaciones Internacionales”.

De acuerdo con el artículo citado, las normas que integran estos instrumentos ocupan un lugar intermedio en la escala jerárquica normativa entre la Constitución y las leyes.

3. La evolución de la negociación

La actividad sindical y la negociación colectiva en particular han estado siempre inmersas en el contexto político, social y económico del país. En sus orígenes hubo que afrontar las ideas que visualizaban al sindicato como un enemigo que había que derrotar. De modo que la negociación era inconcebible sin el conflicto o dicho de otra manera: la confrontación era indispensable para que hubiese contrato colectivo. Esa herencia persistió largamente y aún persiste ocasionalmente en ambos actores si bien en la actualidad existe un mayor consenso acerca de no asumir las relaciones laborales en términos de confrontación de clases: en general, se comparte la tendencia universal al logro de relaciones de cooperación en un contexto de búsqueda permanente de la justicia social y el bien común, y de un trabajo decente, como lo define la OIT.⁷

⁷ El concepto de Trabajo Decente fue propuesto por primera vez en 1999 en la Memoria Anual dirigida por el Director General de la OIT a la 87° Conferencia Internacional del Trabajo. En esta Memoria se identificaron los cuatro componentes del concepto de Trabajo Decente, que constituyen también los objetivos estratégicos de la OIT: 1. El respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y las normas laborales internacionales; 2. Oportunidades de empleo e ingresos; 3. Protección y seguridad social; 4. Diálogo social y tripartismo. La idea central es que se avanza hacia el Trabajo Decente cuando estos cuatro componentes se hacen realidad en cada país del mundo.

Como se expresaba al inicio de este punto, el desarrollo de la negociación colectiva ha estado estrechamente vinculado con las características del régimen político y económico imperante.

En la Argentina, tomando en cuenta tanto la evolución política como económica, es posible distinguir tres períodos en el desarrollo de la negociación colectiva.

En el primero, que se prolongó entre la sanción de la Ley 14250 en 1953 hasta fines de los años 80, la negociación colectiva fue afectada por la crónica inestabilidad institucional y, en particular, por la suspensión periódica de su vigencia como efecto de sucesivos golpes militares.

En los treinta y cinco años que van desde 1953 hasta 1988, fueron relativamente breves los períodos en que la negociación colectiva alcanzó una vigencia plena. En ellos, la forma adquirida por la negociación colectiva fue descrita en términos de un modelo ‘paradigmático’, cuyas notas más salientes eran (Bisio, 1999, p. 49):

- a) su centralización en los grandes sindicatos de actividad y en las cámaras empresarias de los sectores correspondientes;
- b) una fuerte injerencia estatal derivada tanto de la regla de ‘homologación’ por parte del Estado para habilitar la vigencia de los convenios, como de su rol en la definición del ámbito de representación sindical a través del otorgamiento de la personería gremial y de la constitución de las unidades negociadoras;
- c) la identidad política de los sindicatos, afín a uno de los principales partidos del sistema político;
- d) la extensión de la cobertura de los convenios a todos los trabajadores, sindicalizados y no sindicalizados;

e) la ultraactividad de los convenios, cuyas reglas permanecen hasta tanto sean renovados total o parcialmente.

Un aspecto central de ese modelo está vinculado con el contexto de casi pleno empleo y en la incorporación de una mayoría significativa de los asalariados a los institutos de regulación del empleo. Si bien a partir de la instalación de la dictadura militar de 1976 ese contexto se fue modificando, sobre todo por la política económica aplicada por ese régimen que tendió a erosionar la estructura ocupacional sobre la que se articulaban los sindicatos, estos mantuvieron una importante base de afiliación prácticamente hasta los años 90.

La segunda etapa del proceso de la NC en la Argentina tuvo distintas características en función de las condiciones económicas y sociales dentro de este período, donde desde 1988 hasta hoy tuvo plena vigencia institucional.

En los últimos dieciocho años, si bien los rasgos 'paradigmáticos' permanecieron formalmente, la práctica de la negociación colectiva registró cambios de importancia.

En la década de los 90, y particularmente a partir de 1994, se modificó la composición de las negociaciones, ya que la gran mayoría de los convenios y acuerdos fueron pactados en el ámbito de las empresas. En materia de contenidos se destacaron tanto la negociación de la flexibilidad contractual, expresada en la autorización a establecer modalidades de contratación por tiempo determinado, como la flexibilidad interna de las empresas, vinculada con los cambios en la jornada, la organización del trabajo y la modalidad de las remuneraciones.

También se registraron cambios radicales en el contexto de la negociación, derivados del

incremento sin precedentes de la desocupación, que se mantuvo en dos dígitos desde 1994, y del también inédito crecimiento del trabajo no registrado en la seguridad social que en su mayoría quedaba de hecho fuera de la esfera de influencia sindical y de la cobertura de la negociación colectiva.

En ese contexto, la introducción de nuevas formas de empleo 'atípicas' favorecía la mercantilización de la mano de obra, erosionando el estatus relativamente protegido que los asalariados comprendidos en la negociación colectiva habían conservado hasta entonces. En un período regido por la convertibilidad, la apertura económica y la globalización financiera, la negociación colectiva fue un instrumento de legitimación de la flexibilización laboral impuesta por el pensamiento dominante.

Siguiendo a Novick y Tomada (2001): "La postura adoptada por la mayoría de los sindicatos consistió en ocupar posiciones defensivas y fueron renuentes a negociar en condiciones desventajosas, de allí el relativamente bajo promedio de negociaciones anuales durante todo ese extenso período. Esta postura tendía a conservar el estatus sindical ya que preservaba su monopolio en la representación de los trabajadores otorgado por la personería gremial, conservaba las cláusulas de los convenios colectivos negociados en otras épocas que se mantenían vigentes por efecto de la ultraactividad, y resguardaba la administración de las obras sociales, uno de los principales ejes de vinculación con sus representados y de financiamiento de los sindicatos".

Finalmente, la crisis económica, política y social que acompañó la caída del régimen de la convertibilidad profundizó aún más las características descritas. En 2002 casi tres millones de trabajadores se encontraban en condiciones de desempleo abierto, más del 50% de

la población en situación de pobreza por ingresos, y la caída de la producción se situaba en torno del 11% con relación al año precedente. La negociación colectiva pasó a estar dominada por los acuerdos que surgían de los procedimientos preventivos de crisis que permitían rever los Convenios Colectivos de Trabajo en función de la situación financiera y económica de la empresa, mientras que la negociación colectiva del ámbito de actividad siguió estando estancada y descendió a niveles mínimos.

La finalización abrupta y caótica del plan de convertibilidad hacia fines de 2001 y la depreciación del tipo de cambio precedieron la instalación de un nuevo patrón de crecimiento de la economía argentina. La devaluación generó un cambio de precios relativos favorable al sector productor de bienes transables y una caída considerable del costo laboral e impulsó una rápida recuperación económica que impactó positivamente sobre los niveles de ocupación, a través de: a) el abaratamiento de los bienes producidos localmente y sus consiguientes efectos expansivos sobre una economía con capacidad ociosa; b) el desarrollo de las exportaciones y también del sector industrial productor de bienes sustitutos de importaciones; y c) la sustitución de factores productivos por la utilización de más trabajadores a causa de la disminución relativa del precio del trabajo.

Esta situación impulsó la producción y empleo de los sectores productores de bienes y, en especial, de la industria manufacturera, lo que permitió expandir la base de representación donde se asentó tradicionalmente el sindicalismo argentino. Por eso, la negociación colectiva salarial fue impulsada por las paritarias de varias ramas industriales: alimentación, metalúrgicos, lácteos, etc.

A partir de 2003, el repunte de la negociación colectiva fue progresivo, definiendo así una tercera etapa. Al principio fue impulsado principalmente por el Estado, que articuló las políticas salariales activas con las de promoción de la negociación.

El impacto de esta política sobre la negociación colectiva se reflejó en el incremento sistemático de la cantidad de acuerdos y convenios que tienden, a partir de entonces, a renovarse anualmente. La negociación colectiva se extendió también a todos los sectores y ramas de actividad, incluso a aquellos donde los sindicatos tienen más dificultades para afianzarse y celebrar paritarias.

4. El objeto de la negociación

La Constitución de la Organización Internacional del Trabajo⁸ establece que las normas laborales (incluidas las provenientes de la negociación colectiva) deben cumplir con la misión de lograr “un régimen de trabajo realmente humano”. Por ende, la tutela de “los derechos fundamentales de la persona, la humanización del trabajo y el respeto a la dignidad humana” deben ser finalidad intrínseca de los convenios colectivos.

A dicho propósito debe añadirse el objeto tradicional de la negociación: la creación de normas, llamadas ‘autónomas’, mediante las cuales se mejoran las condiciones de trabajo y se regulan las obligaciones de quienes suscriben la convención colectiva. Una importante función de la convención colectiva es crear instancias paritarias de solución de conflictos individuales y/o colectivos.

⁸ La Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (1919) ampliada por la Declaración de Filadelfia (1944) y por el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (número 122).

En el caso de la Administración Pública, el logro de una carrera administrativa acordada.

5. Principios que rigen la negociación

Según Arismendi (2000), los principios son aplicables a todo el proceso de negociación colectiva, es decir, abarcan las actuaciones que desarrollen las partes para preparar la discusión hasta el seguimiento del cumplimiento de lo pactado.

5.1. La buena fe

Las partes están obligadas a desarrollar negociaciones con la intención de llegar a un acuerdo. Las tácticas dilatorias y el desconocimiento del sindicato son violaciones al principio de buena fe. En tal sentido, negarse a negociar atenta contra el derecho de todos los trabajadores a celebrar convenios colectivos para regular sus condiciones de trabajo y de vida. El Comité de Libertad Sindical de la OIT ha sido muy claro en señalar esta obligación de las partes: "El Comité de Libertad Sindical, además de llamar la atención sobre la importancia que concede a la obligación de negociar de buena fe, ha establecido los siguientes principios:

1) Es importante que tanto los empleadores como los sindicatos participen en las negociaciones de buena fe y que hagan todo lo posible por llegar a un acuerdo, y la celebración de negociaciones verdaderas y constructivas es necesaria para mantener una relación de confianza entre las partes;

2) El principio de que tanto los empleadores como los sindicatos deben negociar de buena fe, realizando esfuerzos para llegar a un acuerdo, supone evitar todo retraso injustificado en el desarrollo de las negociaciones;

3) Si bien la actitud conciliadora o intransigente adoptada por una de las partes frente a las reivindicaciones de la otra es materia de negociación entre las partes, tanto los empleadores como los sindicatos deben negociar de buena fe realizando esfuerzos para llegar a un acuerdo;

4) Los acuerdos deben ser de cumplimiento obligatorio para las partes" (Gernigon, Odero y Guido, Op. cit., pp. 33-34).

5.2. Negociación libre y voluntaria

El artículo 4 del Convenio 98 de la OIT señala: "Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con el objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo".

De acuerdo con dicho principio, los Estados pueden dictar reglas que sirvan de sostén a la negociación, pero no imponerlas por vías coercitivas. En todo caso, la actividad promocional de las relaciones colectivas implica la adecuada protección al ejercicio de la actividad sindical, reconocimiento de las organizaciones representativas y prohibición de prácticas desleales. La intervención de los órganos estatales en la negociación no debe alterar el carácter voluntario de la misma. En esa perspectiva, los medios de solución de conflictos (negociación, conciliación, mediación, comisiones de encuestas, arbitraje o intervenciones judiciales) deben ser colocados a disposición de las partes y no impuestos por las autoridades.

La legislación debe promocionar todas las formas de negociación y facilitar que esta pueda desarrollarse en sus diversos niveles: el establecimiento de distintos niveles de negociación (rama de actividad, profesión u oficio, de empresa) y la articulación de dichos niveles debe ser acordado libremente por las partes.

5.3. Primacía y carácter imperativo de la negociación colectiva

Este principio significa que las normas colectivas deben prevalecer sobre las pactadas en el contrato individual de trabajo siempre y cuando las del contrato individual sean menos favorables. Esta es una consecuencia lógica del principio protector que atraviesa todo el Derecho del Trabajo. El punto de partida es la condición de débil económico que tiene el trabajador frente a su empleador, debilidad que disminuye cuando, en nombre de los trabajadores, actúa una organización sindical. Se asume que la organización sindical puede negociar en mejores condiciones que el trabajador individual, pues tiene la fuerza y el poder de representar a un colectivo.

El carácter imperativo de las normas de la convención colectiva supone que el incumplimiento de las mismas da lugar al ejercicio de las acciones pertinentes en sede administrativa o judicial, o a las acciones de autotutela, incluida la huelga, si la organización sindical lo estima conveniente.

5.4. Irrenunciabilidad

Los trabajadores no pueden renunciar a los beneficios previstos en el convenio colectivo, como tampoco pueden hacerlo respecto de las normas laborales previstas en cualquier otra fuente de derecho.

5.5. Ultraactividad

El contenido normativo de la convención colectiva, esto es, el integrado por las reglas

creadoras de derechos a favor de los trabajadores (salarios, jornadas, pago de horas extra, etc.), tal como ocurre con las leyes, se mantiene vigente hasta tanto sea sustituido por un nuevo convenio colectivo, independientemente de que hubiere expirado el período de duración del mismo.

5.6. Preservación de la condición más ventajosa e “Indubio Pro Operario”

En la hipótesis de concurrencia de normas convencionales en la regulación de determinado asunto debe aplicarse la que fuese más favorable al trabajador y si hubiere dudas respecto del alcance de una determinada norma, debe preferirse la interpretación más favorable.

Si el conflicto se planteara entre normas contenidas en convenciones colectivas, contratos de trabajo, reglamentos internos, usos y costumbres y cualquiera de otra naturaleza análoga, así como entre estas y aquellas derivadas del Estado, será aplicada la más favorable al trabajador.

En la discusión de las nuevas convenciones, rige el mismo principio (o los llamados derechos adquiridos) en el sentido que la nueva convención colectiva no podrá concertarse en condiciones menos favorables para los trabajadores que las contenidas en los contratos de trabajo vigentes.

6. El contenido tradicional de los CCT y los nuevos temas de negociación

El centro de toda la negociación colectiva ha sido sus contenidos económicos, rubro en el cual se incluyen salarios nominales, horas extra, descansos, bonificación por comidas, transporte, utilidades, bonos por vacaciones y

asignaciones por matrimonio, nacimiento de hijos, defunciones, seguros, útiles escolares, etc. (Lucena, 1990), si bien se han firmado CCT de alcances mucho más abarcativos, que han acordado sobre temas tales como la capacitación, la responsabilidad social empresaria, la introducción de tecnologías y su impacto sobre las competencias laborales, la relación con las organizaciones sindicales, las categorías profesionales, los mecanismos paritarios de interpretación del CCT, los procedimientos de resolución de conflictos, mediación, etc.

En las últimas décadas, la negociación salarial se ha realizado con miras a reponer la pérdida de los ingresos originada por la inflación o a mejorar su distribución en términos sociales.

Estas recomposiciones pueden acordarse simplemente en función de parámetros externos o tomar en consideración el impacto del sistema de calificaciones, la productividad, la eficacia, la polivalencia respecto de la remuneración del trabajo. Casi todos los asuntos que se ligan a los cambios tecnológicos y las nuevas formas de organizar el trabajo inciden sobre el tema de las retribuciones, así como sobre la problemática del empleo.

En la actualidad, la remuneración del trabajo deja de atender a los viejos patrones de la negociación colectiva centrada en aumentos generales y uniformes para enfatizar aspectos individuales como las calificaciones y el rendimiento. Los llamados círculos de calidad de origen japonés y sus distintas adaptaciones proponen acercar el trabajador a la gerencia y ponen énfasis en las relaciones individuales de trabajo, las cuales se constituyen en competidores directos de las organizaciones sindicales, con todas las implicaciones que ello tiene para la autonomía colectiva y su desarrollo. "Los cambios organizacionales están íntimamente ligados a los progresos de la técnica,

a la revolución de la informática y tienen, sin lugar a duda, efectos obvios sobre la estructura de las relaciones de trabajo. Aparece, por ejemplo, el concepto de 'trabajador polivalente' a quien se le exigen mayores conocimientos, destrezas y capacidad de adaptación a las exigencias del mercado y de la producción" (Díaz, 2009, p. 3).

Todos los cambios en la forma de organizar la producción y de establecer los salarios implican un esfuerzo mayor para la organización sindical que debe construir un discurso que abarque a diferentes tipos de trabajadores con situaciones e intereses a veces opuestos y con una estrategia empresarial hacia la individualización de las relaciones de trabajo.

Las empresas están generando sistemas salariales que combinan la situación de la empresa, las destrezas del operario y su rendimiento, el trabajo en equipos y los círculos de calidad.

Hoy los puestos de trabajo no se diseñan en función de tareas específicas con descripción detallada de actividades a desarrollar, sino que se privilegia la versatilidad, la posibilidad de asumir retos y de desarrollar habilidades en la ejecución del trabajo.

"La descripción de tal escenario nos permite advertir la necesidad de actualizar la agenda sindical para incluir como prioridad en su programa respuestas acordes con las nuevas realidades. La productividad es un tema obligatorio en la acción gremial" (Díaz, Op. cit., p. 4).

Este concepto, bastante ajeno aún del ámbito de la Administración Pública, podría equipararse en este caso con la instalación de la concepción de gestión por resultados. Esta requiere una mirada prospectiva novedosa sobre los

procesos de trabajo, los sistemas de capacitación y de evaluación vinculados a la misma.

Las comisiones paritarias temáticas (Condiciones y medio ambiente de trabajo, Igualdad de trato, de Interpretación del CCT), entre otras posibles, son ejemplos de acuerdos logrados en el ámbito nacional que tienden a reflejarse en las jurisdicciones provinciales y la CABA.

La negociación colectiva tendrá escasas posibilidades de desarrollo si la organización sindical desconoce los planes y proyectos de la empresa en ámbitos tan cruciales como la implementación de nuevas tecnologías, la formación de la mano de obra, los mecanismos de evaluación de personal y los procedimientos técnicos para determinar las mediciones de productividad.

Nuevos temas entran de lleno en la agenda de la negociación: la igualdad de oportunidades y de trato; el *mobbing* o acoso laboral; la problemática de las personas con discapacidad; el teletrabajo; los beneficios que, en el marco de lo entendido como responsabilidad social empresaria, puedan ser otorgados a los trabajadores y sus familias; la formación profesional; el derecho a la información en lo atinente a innovaciones tecnológicas que puedan impactar en la condición laboral.⁹

En el caso del Sector Público Nacional, se han incorporado al CCT cláusulas que posibilitan la veeduría sindical en los concursos y promociones del personal, así como la participación del sector en el diseño de actividades de capacitación a través del Fondo de Capacitación y Reconversión Laboral creado con tal propósito en el CCT 214/06.

9 Ver Nuevos contenidos de la Negociación Colectiva, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires, 2010.

Por otra parte, se han incorporado Institutos que garantizan el carácter permanente de la negociación paritaria en temas de Igualdad de Oportunidades y de Trato (CIOT), las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (CyMAT) y la Comisión Permanente de Interpretación del Convenio (COPIC).

Según establece la Ley 24185, se pueden negociar todas las cuestiones laborales que integran la relación de empleo, las de contenido salarial y las demás condiciones de trabajo, excepto:

- 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 cuestiones salariales o referidas a condiciones económicas deben sujetarse a la ley de presupuesto y a las pautas de su confección¹⁰.

7. Procedimiento de la negociación

La Ley 14250/53 de Convenciones Colectivas de Trabajo (t.o. 2004) se encuentra 'dividida' en dos ejes temáticos. Del artículo 1° al 13°, entiende sobre las Convenciones Colectivas mientras que desde el artículo 14° al 20° entiende en materia de Comisiones Paritarias.

Las Convenciones Colectivas de Trabajo se celebran entre "una asociación profesional de empleadores, un empleador o un grupo de empleadores, y una asociación profesional de trabajadores con personería gremial", según versa en su artículo primero.

10 Ley 24185/92, artículo 8°.

Sus normas también se aplican a aquellas convenciones que celebren las asociaciones profesionales de trabajadores con quien represente una empresa del Estado, a una sociedad del Estado, o a una sociedad anónima con participación estatal mayoritaria o una entidad financiera estatal o mixta comprendida en la Ley de Entidades Financieras.

En términos de aplicación, el Ministerio de Trabajo de la Nación será la autoridad suprema para reglar en dichos términos y deberá, a solicitud de cualquiera de las partes interesadas, disponer la iniciación de las negociaciones tendientes a la concertación de una nueva convención. "Cualquiera de las partes de una convención colectiva podrá solicitar al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la creación de una Comisión Paritaria, en cuyo caso será obligatoria su constitución, en la forma y con la competencia que resulta de las disposiciones contenidas en el presente título"¹¹.

7.1. Procedimiento para negociar. Iniciativas y deberes para negociar según lo establece la Ley 23546 (t.o. 2002):

Iniciativa de negociación: Tanto los sindicatos como los patronos pueden proponer el inicio de las negociaciones.

Deber de negociar: Como se ha insistido en varias partes, la patronal está obligada a celebrar una convención colectiva de trabajo con el sindicato que represente la mayoría absoluta de los trabajadores bajo su dependencia.

Inicio de la negociación: Cualquiera de las partes puede iniciar el proceso que lleva a la apertura de la mesa paritaria, presentando el pliego de peticiones a la otra parte con copia a la autoridad administrativa del trabajo, indicando:

- a) Representación que inviste;
- b) Alcance personal y territorial de la convención colectiva pretendida;
- c) Materias a negociar;
- d) Las partes están obligadas a negociar de buena fe;
- e) Cuando alguna de las partes se rehuse injustificadamente a negociar colectivamente vulnerando el principio de buena fe, la parte afectada por el incumplimiento podrá promover una acción judicial ante el tribunal laboral competente.¹²

El tribunal dispondrá el cese inmediato del comportamiento violatorio del deber de negociar de buena fe y podrá, además, sancionar a la parte incumplidora (artículo 5º). Cuando en el seno de la representación de una de las partes no hubiere unanimidad, prevalecerá la posición de la mayoría de sus integrantes.

Artículo 6º. Las convenciones colectivas de trabajo son homologadas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en su carácter de autoridad de aplicación. La homologación deberá producirse dentro de un plazo no mayor de TREINTA (30) días de recibida la solicitud, siempre que la convención reúna todos los requisitos establecidos a tal efecto. Transcurrido dicho plazo se la considerará tácitamente homologada.

Artículo 7º. En los diferendos que se susciten en el curso de las negociaciones se aplicará la Ley 14786. Sin perjuicio de ello, las partes podrán, de común acuerdo, someterse a la intervención de un servicio de mediación, conciliación y arbitraje que funcionará en el ámbito del Ministerio de Trabajo.

¹¹ Ley 14250, artículo 14º.

¹² Artículo 2º Ley 23546; Decreto Reg. 1135/02, de Procedimiento para la negociación colectiva.

La Ley 24185/92, de Negociación Colectiva en la Administración Pública (LNCAP), promulgada el 16 de diciembre de 1992, regula las negociaciones en el ámbito nacional.

Esta norma es una superación de la Ley 22140, Estatuto Escalafón, del año 1980, que no contemplaba la práctica negocial.

8. Algunas propuestas acerca del funcionamiento del proceso de negociación

Con la finalidad de ayudar a los cambios que deberían impulsarse en la negociación, estimamos pertinente formular algunas iniciativas que permitan la mejora de sus procesos y contenidos.

8.1. La preparación del proceso de negociación

Como bien plantea Arismendi (2002), se debe preparar la negociación con tiempo suficiente, sobre la base de información cierta y confiable y no simples suposiciones. Ello significa que ambas partes deben prepararse adecuadamente para enfrentar dicho proceso y definir sus objetivos. Para ello se deben identificar las actividades y tareas que demanda cada una de sus fases.

8.2. Aspectos de método

Para preparar una estrategia, es necesario considerar siempre que las personas son diferentes de los problemas. El considerar personas a los contrincantes nos hace tener presente que son seres humanos, con emociones, valores y diversos puntos de vista. Una relación de trabajo que se construye sobre la confianza, la comprensión y el respeto puede conducir a que una negociación sea más fácil y más eficiente.

- Conviene siempre recordar que la relación entre el sindicato y los empleadores es una relación permanente, que debe cuidarse. Hay que esforzarse en mantener relaciones buenas y estables.
- Es muy importante en la mesa de negociaciones que exista una buena comunicación, escuchar atentamente lo que se dice, los argumentos de la otra parte. Es siempre necesario establecer una buena relación de trabajo, enfrentándose al problema y no a las personas. Hay que saber separar los problemas objetivos de las personas que los plantean.
- Es conveniente la búsqueda de intereses compartidos.
- Es estratégico saber centrarse en los intereses a fin de conciliarlos y no en las posiciones, saber identificar los intereses de la otra parte, ponerse en el lugar del otro.

8.3. Las fases de la negociación

Siguiendo a Carlos Tomada (1988), en toda negociación se pueden identificar fases o etapas a seguir para lograr la planificación de la misma. Debemos tener en cuenta que estas fases que mencionaremos no son estancas, sino que son parte de un proceso dinámico, sinérgico, que aquí, para la mejor comprensión y análisis, se identificarán por separado.

A. Etapa previa de preparación o planificación

Una adecuada preparación del proceso incidirá significativamente en su desarrollo. Para ello, la planificación supondrá recorrer instancias como determinar objetivos, recabar información y prepararla.

La búsqueda de información, parte importante de este proceso, implica la recolección de todos los datos necesarios sobre el tema a

discutir, como así también la interiorización de las “características operativas del oponente” como ser: experiencias recogidas en negociaciones anteriores, necesidades, aspiraciones del adversario, etc.

Establecer las aspiraciones del actor sindical como analizar los factores externos al mismo, nos conducirá a un relevamiento de necesidades, problemas y/o conflictos a la luz de escenarios políticos y económicos de los trabajadores, convirtiendo información en objetivos a negociar.

B. El momento de la negociación

Este es el momento concreto en que las partes se confrontan en la mesa de negociación. Aquí los actores concentrarán su análisis tanto en la estrategia presumible de la otra parte como en el perfil de los negociadores.

Dentro de esta etapa podemos distinguir diversos momentos: la definición de los aspectos formales que hacen al acto de la negociación como, por ejemplo, el lugar en donde se producirá la negociación, el orden del día, los procedimientos de discusión, como también los tiempos en los cuales debe desarrollarse cada exposición.

A continuación, se revisan los puntos en litigio. Aquí las partes formulan sus posiciones. Es un momento antagónico entre las partes, pero que no debe cerrar ningún canal de comunicación a través del diálogo.

La búsqueda de alternativas posibles es el momento más complejo de esta etapa, donde las contradicciones afloran y donde los objetivos prefijados son puestos en confrontación. Es momento de rediseñar y poner sobre la mesa las posibilidades que fueron tratadas en la etapa de la planificación.

Por último, describimos el desenlace. Este momento se alcanza cuando las partes, o por lo menos una de ellas, concluyen que su posición ha sido resignada a un límite máximo, en el cual no caben más concesiones.

C. Evaluación y seguimiento

En líneas generales, esta etapa consiste en realizar un control de que el contrato se está cumplimentando correctamente por ambas partes. Tiene por objeto, sobre todo, dotar a la organización sindical de elementos suficientes para no solo evaluar lo obtenido, sino también prever negociaciones futuras.

“Esta etapa se convierte en fundamental si entendemos que el acto concreto de la negociación y su producto, el convenio o acuerdo, están precisamente insertos en un proceso que no se agota en dicho acto y que reconoce una historia y un futuro de los actores involucrados” (Tomada y Rigat-Pflaum, 1998).

9. Las relaciones de trabajo y la negociación colectiva en el Sector Público

9.1. Algunos antecedentes

La necesaria redefinición de las funciones del Estado como un ente rector promotor de las políticas públicas exige a la Administración Pública la elaboración de acciones que hagan posible que esas funciones se lleven a cabo en forma eficiente y sin menoscabo de la calidad de vida de la ciudadanía. Ello implica que la Administración Pública desarrolle su capacidad de análisis, planificación y evaluación, con mecanismos continuos de retroalimentación que le permitan ejercer su función conductora de los procesos sociales y el desarrollo de mecanismos de corrección.

Del lado de la demanda, será necesario abrir hacia la ciudadanía canales de comunicación, información, control y participación. Del lado del aparato administrativo, se estimulará una administración que trabaje en función de resultados, con una visión gerencial de los asuntos públicos que le permita ordenar lógica y coherentemente el orden de prioridades para la satisfacción de las demandas¹³.

Recogemos algunas formulaciones para lograr la optimización en el funcionamiento del aparato administrativo del Estado:

- Hacer de la Administración Pública un sistema abierto, flexible y atento a las exigencias y a los cambios en su ambiente, que le permita irse adaptando a ellos, renovándose permanentemente.
- Desarrollar mecanismos de comunicación e información que hagan de la Administración Pública una estructura transparente, y estimular estrategias orientadas hacia una mayor participación ciudadana en los procesos decisivos de la Administración.
- Que la descentralización sea parte constitutiva de la reforma de la Administración Pública, a fin de logra la mayor capacidad de adaptación y respuesta a la diversidad de situaciones que se le presentan. Por ello, es necesario que en cada nivel, nacional, provincial y municipal se defina en qué consiste su papel como rector, promotor y regulador del desarrollo, así como la relación que debe haber entre cada uno de esos niveles en razón del buen funcionamiento de la administración como un todo.
- Desarrollar mecanismos en la Administración Pública que la capaciten

para formular, implementar y evaluar las políticas públicas en función de los objetivos, en lugar del control y evaluación de los procedimientos.

- Crear en las diferentes dependencias unidades de evaluación estratégica, encargadas del seguimiento y evaluación de las políticas de su área y rescatar la misión estratégica del organismo central de planificación.¹⁴
- Optimizar los sistemas transversales –también llamados sistemas administrativos comunes– que atraviesan a las distintas jurisdicciones de la Administración Pública.
- Implementar un plan de formación continua y permanente del personal de la Administración, orientado al servicio público.
- Implementar un proceso de desarrollo e innovación en tecnologías de información y comunicación para la modernización de la Administración Pública.
- Incrementar la capacidad de servicio de los organismos estatales, para cambiar la concepción de un ciudadano pasivo que se somete de mala gana a un servicio público discrecional por la de un ciudadano proactivo que participa del diseño de los bienes y servicios que requiere, y de la evaluación de los productos que le brinda.

Ya incursionando en la experiencia argentina:

- Promover una perspectiva federal e integradora de los procesos de modernización de los gobiernos subnacionales a través de la participación activa de las provincias en el Consejo Federal de la Función Pública, asumiendo así el compromiso de intercambiar cono-

13 Gobierno de Venezuela: 5 Polos para una Nueva República, MPD. 1998.

14 Gobierno de Venezuela: 5 Polos para una Nueva República, MPD, Puntos 1-5.

cimientos y experiencias, y participar en la implementación de acciones de mejoramiento de la calidad de gestión de sus Estados.¹⁵

9.2. El impacto de los convenios colectivos

La negociación colectiva es una herramienta útil y constructiva para lograr consensos que faciliten los cambios y la modernización que debe acometer el Sector Público en lo que hace a la transformación de sus funciones y a la profesionalización del personal que sirve al Estado y a la comunidad (Villarroel, 2004, p. 94).

Puede negociarse cualquier tema (aun los propios de la carrera) siempre y cuando las normas resultantes de la negociación no contradigan los preceptos de orden público implícitos en la carrera administrativa. Cabe destacar, como bien menciona el Comité de Libertad Sindical (órgano especializado de la OIT), que los funcionarios públicos que, en términos generales, suelen quedar al margen del derecho a la negociación son (aparte de las Fuerzas Armadas) los que cumplen funciones de dirección del Estado, esto es, ministros y secretarios de Estado y otros de similar jerarquía.

La premisa correcta sugiere asumir que los convenios colectivos y la propia negociación deben ser instrumentos puestos al servicio de la modernización del Estado. En efecto, sin perder de vista que el objeto principal de los convenios es mejorar las condiciones de vida y trabajo de los trabajadores, es prudente percatarse que la inoperatividad del aparato estatal hace más penosa la vida de la sociedad en su conjunto.

15 Puntos 6-10, Lineamientos Estratégicos de la Secretaría de la Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros.

Por y para ello es importante identificar asignaturas pendientes medidas en términos de clima laboral para poder interpretar así un plan de modernización integral que mire hacia las mejoras de las condiciones de los trabajadores de la Administración Pública.

Entre los temas pendientes, podemos destacar los siguientes:

- Mejora de la calidad de los recursos humanos, con especial énfasis en la capacitación.
- Ajuste entre exigencias laborales y reconocimiento escalafonario.
- Renovación de la planta permanente a partir del ingreso de personas mediante los regímenes de selección que están basados en la equidad y la transparencia.
- Mejora sustancial y profunda del sistema de evaluación por parte de los jefes, aunque también de la fijación de metas exigentes pero posibles (SGP, 2009, pp. 21-25).

En síntesis, se requiere del mejoramiento del diseño de los diversos componentes del régimen de carrera (ingreso, evaluación, capacitación y promoción), su adecuada divulgación y especialmente su cabal y genuina aplicación.

9.3. El modelo sindical argentino

En la Argentina, el derecho a la libertad de asociación de los trabajadores ha sido reglamentado por la Ley de Asociaciones Sindicales 23551/88 (LAS), que dispone: "La libertad sindical será garantizada por todas las normas que se refieren a la organización y acción de las asociaciones sindicales".

El artículo 4º del citado cuerpo legal consigna el derecho que tienen los trabajadores a constituir libremente, y sin necesidad de autorización previa, asociaciones sindicales y

de afiliarse a las ya constituidas, no afiliarse o desafiliarse, de reunirse y desarrollar actividades sindicales y de peticionar a las autoridades y a los empleadores, y de participar en la vida interna de las asociaciones sindicales, elegir libremente a sus representantes, ser elegidos y postular candidatos”.

A su vez, el artículo 6° de la Ley 23551 prohíbe a los poderes públicos, en especial a la Autoridad Administrativa del Trabajo, a empleadores y sus asociaciones y a toda persona física y jurídica, limitar la autonomía de las asociaciones sindicales, más allá de lo establecido en la legislación vigente, bajo pena de calificar estas conductas contrarias al principio de la no injerencia, como “práctica desleal” (artículo 53 de la Ley 23551).

Con respecto a la libertad sindical colectiva, el artículo 5° de la Ley 23551 consigna el derecho de las asociaciones sindicales a formular su programa de acción y a realizar todas las actividades lícitas en defensa del interés de los trabajadores, y los artículos 23° y 31° enumeran los derechos de las asociaciones sindicales a partir de su registro, entre los cuales se encuentra específicamente peticionar y representar ante el Estado y los empleadores los intereses individuales o colectivos de los trabajadores (Cuartango y Cuatango).

El modelo sindical argentino distingue entre asociaciones sindicales simplemente inscriptas y asociaciones con personería gremial. La asociación con personería gremial es aquella considerada más representativa por contar con un número mayor de afiliados cotizantes en su ámbito territorial y personal de actuación, y en razón de ello, tiene asignadas algunas facultades diferenciadas las que están determinadas por el artículo 31 de la ley, siguiendo en este aspecto (reconocimiento de la entidad más representativa) los preceptos

de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

En el mapa sindical de la República Argentina, coexisten dos organismos de tercer grado: la Confederación General del Trabajo (CGT) y la Central de Trabajadores Argentinos (CTA). La CGT cuenta con la mayoría de los afiliados y personería gremial desde 1946 y con zona de actuación en todo el país. La misma representa a trabajadores organizados en entidades con personería gremial correspondientes a cualquier actividad productiva o de servicios. La CTA es una central de trabajadores, ocupados y desocupados, fundada sobre tres conceptos esenciales: la afiliación directa, la democracia plena y la autonomía política. Esta central obtuvo su inscripción gremial en 1997 y se constituyó bajo el eje de organizaciones sindicales estatales ATE y CTERA. Sus características son la incorporación de sindicatos de menor tamaño y de organizaciones no sindicales de la sociedad civil.

Según el artículo 31 de la Ley de Asociaciones Profesionales, “son derechos exclusivos de la asociación sindical con personería gremial:

1. Defender y representar ante el Estado y los empleadores los intereses individuales y colectivos de los trabajadores;
2. Participar en instituciones de planificación y control de conformidad con lo que dispongan las normas respectivas;
3. Intervenir en negociaciones colectivas y vigilar el cumplimiento de la normativa laboral y de seguridad social;
4. Colaborar con el Estado en el estudio y solución de los problemas de los trabajadores;
5. Constituir patrimonios de afectación que tendrán los mismos derechos que las cooperativas y mutualidades;

6. Administrar sus propias obras sociales y, según el caso, participar en la administración de las creadas por ley o por convenciones colectivas de trabajo”.

9.4. El modelo sindical en el Sector Público

En el Sector Público, la tendencia a resolver desde el Estado todo lo atinente a las condiciones de empleo en el mismo tuvo su expresión más acabada en el unilateralismo, conceptualización a partir de la cual no se reconocía al funcionario como trabajador, ni la existencia de relaciones laborales en dicho ámbito; las condiciones de trabajo y empleo eran (y son todavía en algunos casos) impuestas “unilateralmente” desde el Estado (Rial, 1998).

Noemí Rial señala que la naturaleza jurídica de la relación que se entabla entre la Administración y sus empleados ha constituido la materia de un debate que, iniciado en las postrimerías del siglo XIX, no ha concluido todavía. Es indudable que a lo largo de esa controversia predominó la concepción sustentada por los partidarios de la teoría de la relación unilateral, conforme a la cual es la voluntad exclusiva de la administración la que hace nacer la relación jurídica entre esta y el funcionario. Atento a lo señalado, el elemento primordial de esta teoría es la imposibilidad de acuerdo contractual, debido a la desigual posición jurídica de las voluntades en juego: voluntad pública-voluntad privada. El sustento histórico-material del unilateralismo se encuentra en el proceso de consolidación del Estado burgués en la segunda mitad del siglo pasado. La profesionalización de la relación de empleo público surge por oposición a la “patrimonialización” característica del Estado absolutista respecto de los cargos públicos y como diferenciación superadora de la dependencia de estos de los partidos, en los primeros regímenes burgueses.

Surge así –como verdadera reivindicación burguesa– el principio de igualdad en el acceso al cargo público (que nuestra Constitución reproduce), y sucesivamente los de independencia y neutralidad del empleado público, la prevalencia del llamado “interés general” o “interés público” y la sujeción a la supremacía especial de la administración. La ‘profesionalización’ devino de tal modo en una relación jurídica de naturaleza institucional, en la que la noción de vinculación orgánica predomina por completo sobre la de prestación del trabajo. Va de suyo que esta concepción excluye toda hipótesis de conflicto entre el interés profesional del empleado y el ‘interés general’ expresado por la administración, de la que aquel es un servidor (Cuartango y Cuatango).

La Ley 24185/92¹⁶, de Negociación Colectiva en la Administración Pública (LNCAP), promulgada el 16 de diciembre de 1992, con posterioridad a la Ley de Asociaciones Sindicales, regula las negociaciones colectivas que se celebran entre la Administración Pública Nacional y sus empleados en general, con las exclusiones expresamente indicadas en su artículo 3º: la representación de los empleados públicos, como sujetos de la negociación, está regulada por los artículos 4º y 6º de la LNCAP, que preserva el modelo de representación sindical de dicho sector y mantiene por ello el principio de representación plural de los trabajadores.¹⁷

Según el artículo 4º: “Cuando no hubiera acuerdo entre las asociaciones sindicales con derecho a negociar respecto de la conformación de la voluntad del sector trabajador en

16 Ver Anexo 1.

17 Específicamente, los textos de dichos artículos de la LNCAP expresan: Artículo 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 artículo 6º”

la comisión negociadora, el Ministerio de Trabajo, Empleo 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”.

Artículo 6º- “La negociación colectiva podrá realizarse dentro de un ámbito general o sectorial. Las partes articularán la negociación en los distintos niveles. En el caso de negociaciones en el ámbito sectorial, intervendrán conjuntamente las asociaciones con personería gremial que correspondan a dichos ámbitos y aquellas que en el orden nacional incluyan a este sector en su ámbito de actuación”.

En la negociación nacional participan en representación de los trabajadores aquellas organizaciones sindicales que poseen personería gremial de alcance nacional, tanto en el ámbito territorial como personal. Estas organizaciones no se excluyen entre sí sino que integran la comisión negociadora, con un número de representantes proporcional a la cantidad de afiliados cotizantes que cada una de ellas posee sobre el colectivo vinculado a la negociación.

En el caso de la negociación sectorial se profundiza el principio de la representación plural o de no exclusión, ya que la comisión negociadora se integra por la parte trabajadora, conjuntamente con representantes de las organizaciones sindicales nacionales y con representantes de las organizaciones que poseen particularmente personería gremial sobre los trabajadores del sector sujeto a negociación.

Las razones en que se funda la necesidad de optar por el establecimiento del principio de la

representación plural de los trabajadores del Sector Público han sido puestas de manifiesto en el mensaje de elevación del proyecto de ley.

Efectivamente, 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 4”. Asimismo, en referencia a la representación trabajadora –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”.

Con fecha 22 de octubre de 2003, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en su carácter de autoridad de aplicación de la LAS, dictó la Resolución 255 disponiendo que “la personería gremial que se otorgue a asociaciones sindicales representativas del Sector Público no desplazará en el colectivo asignado, las personerías gremiales preexistentes”.

En los considerandos que dan fundamento a dicha Resolución se expresa que los artículos 4º y 6º de la LNCAP han sentado el principio de la representatividad colectiva plural de los trabajadores del Sector Público, receptando la realidad histórica de la representación de este colectivo de trabajadores, y admitiendo expresamente que la representatividad colectiva de los mismos corresponde simultáneamente a más de una asociación sindical con personería gremial.

Al momento de proyectarse esta ley, en nuestro país ya existían dos asociaciones sindicales, la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN), con personería representativa de los empleados públicos a nivel nacional y otras, también con personería, representativas de empleados públicos con menor alcance territorial y personal. De manera tal que la LNCAP reflejó la historia y las particularidades de la representación sindical en el Sector Público.

Por esa razón, la cartera laboral ha entendido que a partir del dictado de la LNCAP no resultaría de aplicación en el Sector Público lo previsto en el cuarto párrafo del artículo 28 de la LAS cuando se otorgare la personería gremial a una asociación sindical de ámbito de actuación personal y territorial menor a las preexistentes.

9.5. Normativa que rige el empleo público

9.5.1. Ley 24185/1992, Decreto 447/1993 y Convenios Colectivos para la Administración Pública Nacional

El artículo 19 de la Ley 14250 establece que la reglamentación determinará en qué medida dicha normativa se aplicaría a actividades que, dadas sus características particulares, tenían en vigencia ordenamientos legales o reglamentarios vinculados con la misma materia.

El artículo 19 del Decreto 6582/1958 estableció que no se regularía mediante convención colectiva el régimen de trabajo del personal ocupado por la administración pública –nacional, provincial o municipal– con excepción de aquellas actividades donde por acto expreso del Poder Público en cada caso se admita su aplicación. Así fue que entre los años 1973

y 1975, cinco sectores de la Administración central fueron incorporados al régimen de negociación colectiva de la Ley 14250.

Esas cinco experiencias, que no se hicieron extensivas a otras áreas de la Administración Pública, fueron dejadas sin efecto por la Ley 21418/76, que no se limitó a derogar las normativas que implementaron la negociación colectiva en diversos ámbitos de la administración pública, sino que, además, dejó sin efecto las convenciones colectivas de trabajo suscriptas en virtud de las normas derogadas y las que recobraron su vigencia por imperio de la Ley 23126, por la que se dispuso que a partir de los 365 días de su promulgación, las convenciones colectivas recobrarían íntegramente sus efectos.

La cuestión de la negociación colectiva en la Administración Pública Nacional fue zanjada el 16 de diciembre de 1992 cuando entró en vigencia la Ley 24185, sancionada por el Congreso de la Nación el 11 de noviembre de aquel año. El marco normativo en la materia se completa con el Decreto 447/1993, reglamentario de la ley anterior, y con los Convenios Colectivos celebrados para ser aplicados al personal de la Administración Pública Nacional.

a. Ámbito personal de aplicación

El artículo 1 de la Ley 24185 dispone que sus disposiciones serán aplicables a las negociaciones colectivas que se celebren entre la Administración Pública Nacional y sus empleados, para, a continuación, en el artículo 2 disponer que las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires podrán adherir al sistema de negociación establecido de conformidad con las reglamentaciones que dicten sus órganos competentes.

El artículo 3° de la Ley dispone que quedan excluidos de los preceptos de la normativa

sancionada los funcionarios públicos electos mediante el voto popular, así como los funcionarios cuya designación puede calificarse como 'política'; aquellos funcionarios cuya actuación, en primer término por la naturaleza del cargo que desempeñan, no pueda verse condicionada por la posibilidad de tener que discutir condiciones laborales, en especial salariales, con aquellos estamentos cuyo desempeño debe controlar; el personal militar y de seguridad de las Fuerzas Armadas de la Nación, personal diplomático comprendido en la Ley de Servicio Exterior, el Clero oficial, las autoridades y funcionarios directivos o superiores de entes estatales u organismos descentralizados nacionales, el personal que requiera un régimen particular por las especiales características de su actividad en los casos en que mediare resolución fundada del Poder Ejecutivo y, por último, los sectores de la Administración Pública Nacional que, al momento de sancionarse la ley, se encuentren ya incorporados al régimen de las convenciones colectivas.

El artículo 1° del Decreto 447/1993 dispone que se entienda por Administración Pública Nacional a la Administración Central y a los organismos descentralizados, comprendiendo en estos últimos a los organismos de la Seguridad Social e Institutos en los cuales el Estado nacional tenga participación mayoritaria en la conducción y gestión, con excepción de los que actualmente tuvieran convenio colectivo.

Finalmente, el propio CCT dispone que el presente convenio será de aplicación para todos los trabajadores de la Administración Pública Nacional que pertenezcan a las jurisdicciones y entidades que se enuncian en el Anexo I. Respecto del personal no incluido en el Anexo I, perteneciente a otras jurisdicciones creadas o a crearse podrá ser incorporado al ámbito del Convenio por el Poder

Ejecutivo Nacional, previa consulta a la Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales (Co.P.A.R.), que se crea por el Capítulo I del Título VII del mismo Convenio.

El Decreto 214/2006 declara homologado el nuevo Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública Nacional, en reemplazo de su predecesor, que había sido homologado mediante el Decreto 66/1999.

b. Tipos de negociación

Como ya fuera expresado, el artículo 6° de la Ley 24185 admite dos tipos de negociación: general o sectorial, determinando que serán las partes quienes establecerán la articulación entre ambos tipos de negociación.

El Decreto Reglamentario establece en su artículo 5° que en el convenio general el Estado empleador y las asociaciones sindicales con personería gremial y ámbito de actuación nacional, establecerán el ámbito de la negociación colectiva, su articulación en distintos niveles y sectores, y las materias a ser tratadas en cada uno de ellos.

El mismo artículo dispone que mediante el CCT sectorial las partes podrán negociar: las materias no tratadas a nivel general; las materias expresamente remitidas por el nivel general; las materias ya tratadas por el nivel general para adecuarlas a la organización del trabajo en el sector. En lo que significa la recepción del principio de la norma más favorable, se norma que un convenio colectivo sectorial prevalecerá sobre cualquier otro siempre que sea globalmente más favorable para los trabajadores a cuyos efectos será unidad de comparación el texto íntegro de cada convenio.

El artículo 8° dispone que podrán ser objeto de negociación colectiva sectorial la estructura de la carrera, el escalafón, las materias

remitidas y las no incluidas en el CCT general y todas las modalidades sectoriales de institutos emergentes del convenio general.

c. La representación de las partes

El artículo 4° de la Ley 24185 norma que la representación de los trabajadores será ejercida por las asociaciones sindicales, uniones o federaciones con personería gremial y ámbito de actuación nacional considerando los tipos de negociación general o sectorial.

La representación estatal será ejercida, dice el artículo 7° de la ley, por el Ministerio de Economía y Servicios Públicos y el Secretario de la Función Pública o sus respectivos representantes con jerarquía no inferior a Subsecretario, quienes serán responsables de conducir las negociaciones con carácter general. En el caso de negociaciones con alcance sectorial, la representación se integrará, además, con los ministros o titulares de la respectiva rama de la Administración Pública Nacional. Asimismo, se contempla la posibilidad de designar otros funcionarios o asesores expertos en la materia laboral, a efectos de integrar la representación estatal y colaborar en las negociaciones.

9.5.2. Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional (25164/99)

Esta ley reivindica en forma constante la negociación colectiva y establece para la actividad negocial áreas específicas y clara y precisamente determinadas, áreas propias de la actividad negocial que se potencian en sumo grado con la aclaración formulada en la propia ley, en el sentido de que sus contenidos deben considerarse mínimos o pisos, a partir de los cuales deberá regularse el quehacer por vía de la negociación colectiva.

Coincidentemente con esta filosofía negocial, se establece que será la vía convencional la

llamada a cubrir vacíos que la ley no regula, por ejemplo, el porcentaje de personal contratado que se puede tomar en cada organismo o sector; sistema de movilidad; o las licencias del artículo 19, la posibilidad del convenio de mejorar las pautas de la ley, como en la indemnización correspondiente para los despidos, cuando delega en la negociación colectiva la reglamentación del Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral, dándole así a las asociaciones sindicales un rol protagónico en un ámbito tan prioritario como el de la formación profesional.

La Ley 25164, en lo que al aspecto negocial se refiere, se corresponde con la finalidad perseguida por la Ley 24185 de Negociación Colectiva en el Sector Público, generando instancias y estructuras que tiendan a consolidar una cultura de negociación y una permanente búsqueda de consenso (Cuartango y Cuartango).

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 24185. 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 14250.

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 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 solo 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 produce 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, compensa-

ciones 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.

Entre los deberes se destacan la prestación de servicio sobre la base de principios de eficiencia, eficacia y rendimiento laboral; debe observar las normas y conducirse con colaboración con el público y el resto del personal; observar el deber de fidelidad y guardar discreción o reserva en todo asunto que lo requiera; llevar a conocimiento superior todo acto que pueda causar perjuicio al Estado; excusarse de intervenir en toda actuación que pueda originar parcialidad; velar por los bienes y patrimonio del Estado y seguir la vía jerárquica correspondiente.

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 SINAPA, hoy SINEP, puede ser revisado, adecuado y modificado en el ámbito de la negociación colectiva.

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. Tiene por objetivo elaborar programas de capacitación, calificación de puesto de trabajo, la movilidad funcional y la readaptación de los empleados públicos a los cambios tecnológicos, funcionales u organizacionales.

Antecedentes legislativos

Ya a partir de la segunda mitad de la década de los años 80, comenzó a desarrollarse una tendencia a la reducción de la protección de los trabajadores que se concretó a través de normas legales que apuntaban a la implementación de la denominada “flexibilidad” o “flexibilización laboral” (Cuartango y Cuartango).

El ámbito del empleo público no permaneció ajeno a los embates flexibilizadores neoliberales y así se registraron normas diversas (leyes, decretos, etc.), que bajo la invocación del justificativo de la emergencia económica, habilitaban la prescindibilidad, racionalización de personal, etc., todo ello tendiente a soslayar la garantía constitucional de estabilidad en el empleo público establecida en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

Hasta la entrada en vigencia de la Ley 25164, la relación de los dependientes de la Administración Pública Nacional se regía por la ley del gobierno de facto o regla estatal 22140, que se caracterizó por un posicionamiento autoritario respecto de la relación de empleo público y por colisionar en forma clara y concreta con la Ley 24185, de Negociación Colectiva en el Empleo Público, promulgada en 1992 en concordancia con los Convenios de la Oficina Internacional del Trabajo 151 y 154, referidos a la Negociación Colectiva en el Empleo Público y a la Promoción de la Negociación Colectiva, respectivamente.

Esta ley no solamente omitía toda consideración relacionada con incentivar, estimular o promover la negociación colectiva, sino que contenía disposiciones que expresamente la limitaban, como el poner en manos del Estado el dictado de las normas que implementaban el funcionamiento del sector y la forma de llevar a cabo las funciones y tareas a cargo de los agentes en forma unilateral.

Este cuadro de situación persistió hasta el año 1997, en que el Poder Ejecutivo Nacional remitió al Congreso de la Nación un proyecto de Ley de Regulación del Empleo Público Nacional, luego promulgado con el número 25164.

La estabilidad en el empleo público

El artículo 14 bis de la Constitución Nacional –reformado en 1957 y mantenido en la de 1994–, garantiza la estabilidad del empleado público. Tal norma es operativa, es decir, rige aun en ausencia de ley que la reglamente. Dicho artículo 14 bis establece una distinción en el grado de protección que brinda a la relación de empleo entre un trabajador del sector privado y un agente de la Administración Pública: “Para el Sector Público establece en forma expresa la estabilidad de carácter perfecto o propia, que implica que el agente

del Estado nacional, provincial o municipal, no pueda ser cesanteado sin justa causa y previa sustanciación del correspondiente sumario administrativo donde se respete en la forma más amplia el ejercicio del derecho de defensa, siempre sujeto a la correspondiente revisión judicial” (Cuartango y Cuatango).

Este distinto tratamiento entre un segmento de trabajadores y otro no implica una violación al principio constitucional de igualdad ante la ley, dado que trata de manera distinta situaciones diferentes, y la mayor protección que el texto constitucional brinda a los trabajadores del Sector Público se sustenta en la necesidad de preservar a los mismos de los vaivenes de los procesos electorales, evitando así que los puestos de la Administración Pública se conviertan en trofeo electoral de los gobernantes de turno.

En la Ley 25164, la cuestión no se remite a la reglamentación, sino que es resuelta en el texto legal y si bien para adquirir la estabilidad establece un período de prueba con las evaluaciones del caso, el certificado de aptitud psicofísica y el acto administrativo de designación, si dicho acto no es dictado dentro de los treinta días de haberse cumplido los demás requisitos, el silencio de la Administración se interpreta como positivo y se goza desde el vencimiento del plazo de la estabilidad, estando habilitado el agente en esa situación, para pedir el dictado del acto administrativo (Cuartango y Cuatango).

Un camino utilizado frecuentemente en la administración pública, tanto nacional como provincial o municipal, transita por tomar personal contratado o de gabinete para realizar tareas propias del personal de planta permanente, configurando un verdadero fraude del poder público. El personal contratado, además de no poder desarrollar tareas que

sean propias del personal de carrera, no podrá superar en cantidad el porcentaje que se establezca por vía de convenio colectivo para cada organismo o sector.

Esta situación, como vemos inconstitucional, que ha generado numerosos conflictos al interior de la administración, se presenta como un problema de las jurisdicciones que han desarrollado variados mecanismos para regularizarlo.

10. La negociación colectiva en los otros poderes del Estado argentino

Como puede observarse en la evolución histórica de la negociación colectiva, esta ha sido principalmente un derecho que lograron obtener los trabajadores del sector privado tornándose en uno de los mecanismos actuales y fundamentales por el cual el conflicto laboral logra un canal de resolución pacífico y democrático en dicho ámbito.

En cuanto al sector público, la OIT ha señalado en los últimos años la necesidad de generar instancias de diálogo social y negociación colectiva, en sintonía con lo cual nuestro país ha alcanzado un desarrollo y avance considerable, fundamentalmente en lo que atañe a los empleados públicos del Poder Ejecutivo Nacional.

En los otros poderes del Estado argentino, la instrumentación de la negociación colectiva no ha avanzado con la misma intensidad y presenta una realidad diferenciada que merece ser señalada específicamente para cada caso.

10.1. La negociación colectiva en el Poder Judicial

Según diferentes especialistas, la negociación colectiva ha avanzado en lo que hace al reconocimiento jurídico de las relaciones colectivas de trabajo en el Poder Judicial, destacándose el hecho de que la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina reconoce el derecho a huelga de los trabajadores judiciales, situación que en muchos otros países no es reconocido para el caso de este poder estatal.

Sin embargo, aún no se encuentra plasmada como un mecanismo previsible y regular dentro del Poder Judicial, y si bien la creación del Consejo de la Magistratura, bajo la Constitución de 1994, parecía inicialmente que iba a facilitar la posibilidad de que se produzca un cambio al respecto, actualmente es la Corte Suprema de Justicia la que se presenta como contraparte empleadora frente a los trabajadores judiciales y la que define de modo unilateral los salarios y las condiciones laborales.

Vale decir que actualmente existe un proyecto de ley impulsado desde la Unión de Empleados de la Justicia de la Nación sobre Negociación Colectiva entre el Poder Judicial de la Nación y sus Empleados, que fue presentado en mayo de 2008.

10.2. La negociación colectiva en el Poder Legislativo

Los trabajadores del Poder Legislativo Nacional cuentan desde el año 1995 con la Ley 24600, Estatuto y Escalafón para el Personal del Congreso de la Nación. Este estatuto, entre otras cuestiones, contempla la constitución de una Comisión Paritaria Permanente como ámbito natural de diálogo para negociar aumentos o modificaciones a los artículos de la ley, y una Comisión Negociadora del Valor

Módulo que determina los aumentos salariales. Asimismo, la capacitación de los trabajadores también está presente en el régimen laboral, y la Asociación del Personal Legislativo (APL) dicta diferentes cursos y talleres bajo este marco para capacitar en diferentes temáticas que hacen a las tareas específicas de la función pública.

Previamente a este estatuto, el régimen laboral se regía mediante la Ley 22140, Régimen Jurídico Básico de la Función Pública, y distintos decretos reglamentarios y normas complementarias que planteaban una situación de negociación heterogénea.

En tal sentido, según señalan diferentes referentes de los trabajadores del poder legislativo, las reuniones paritarias, más que haber logrado aumentos salariales, posibilitaron la recomposición salarial y la creación de un cuerpo estable de delegados que representa a los trabajadores en los procesos de negociación. Asimismo, la constitución de una Comisión Paritaria permanente está presidida durante un año por las autoridades del Congreso de la Nación y otro por los representantes gremiales.

11. Conclusiones

Como ya anticipáramos, una de las diferencias más significativas entre la ley actual y la 22140 radica en el posicionamiento de cada una respecto de la negociación colectiva. En la Ley 22140 no se preveía la negociación colectiva, sino que la misma contenía vallas prácticamente insalvables para su desarrollo.

La Ley 25164, desde un posicionamiento totalmente diferente, reivindica en forma constante la negociación colectiva y establece para la actividad negocial específicas, clara y pre-

cisamente determinadas, áreas propias de la actividad negocial que se potencian en sumo grado con la aclaración formulada en el propia ley, en el sentido de que sus contenidos deben considerarse mínimos o pisos a partir de los cuales deberá regularse el quehacer por vía de la negociación colectiva.

Coincidentemente con esta filosofía negocial, se establece que será la vía convencional la llamada a cubrir vacíos que la ley no regula, tales los casos relacionados con el porcentaje de personal contratado que se puede tomar en cada organismo o sector; o el sistema de movilidad del artículo 15; o las licencias del artículo 19; la posibilidad del convenio de mejorar las pautas de la ley, como en la indemnización correspondiente para los despidos cuando delega en la negociación colectiva la reglamentación del Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral, dándole así a las asociaciones sindicales un rol protagónico en un ámbito tan prioritario como el de la formación profesional.

La Ley 25164, en lo que al aspecto negocial se refiere, se corresponde con la finalidad perseguida por la Ley 24185 de Negociación Colectiva en el Sector Público, generando instancias y estructuras que tiendan a consolidar una cultura de negociación y una permanente búsqueda de consenso.

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 en técnicas de negociación y resolución alternativa de conflictos para favorecer y facilitar un diálogo productivo y 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.

Capítulo II

**Estado, ATE y UPCN: la negociación colectiva
en las palabras de sus protagonistas**



*Un Estado que se declara democrático hacia afuera
no puede ser autoritario hacia adentro.*

Juan Manuel Abal Medina

1. Introducción

El Estado –en su rol de promotor y gestor de políticas públicas que den satisfacción a las demandas de la sociedad tanto a nivel nacional como provincial y municipal– necesita encarar una modernización de sus estructuras y funciones. Para poner en marcha ese proceso de modernización que construya un Estado inteligente y sustentable, es necesaria la participación de los trabajadores: un Estado que se declara democrático hacia afuera no puede ser autoritario hacia adentro.

Uno de los principales elementos para generar un verdadero proceso de democratización de las relaciones de empleo en el Estado es la negociación colectiva, cuya práctica constante ayuda a producir fuertes cambios culturales en el sector porque redefine todo el aparato conceptual que sostiene las relaciones laborales (RR. LL.) en el sector público.

En este contexto, la conflictividad propia de las RR. LL. puede ser canalizada en ámbitos democráticos donde ambos actores, en igualdad de condiciones, pueden lograr acuerdos duraderos expresados a través de un convenio colectivo de trabajo justo para las partes.

2. Metodología

Para cumplir satisfactoriamente con el objetivo de nuestra investigación (analizar y detallar exhaustivamente los procesos de negociación colectiva), seleccionamos una serie de temas relevantes que nos posibilitaran contextualizar los procesos de negociación colectiva en el sector público a través de la palabra de sus propios protagonistas. Las temáticas que, particularmente, nos interesó conocer fueron las siguientes: (1) la relación entre modernización del Estado y negociación colectiva (NC), (2) las dificultades para instalar procesos de diálogo en la Administración Pública (AP) —resaltando aquellos aspectos que influyen en la calidad del diálogo y los acuerdos— y, a través de todo lo anterior, (3) indagar sobre los aspectos que más inciden en la situación laboral de los empleados públicos, como las condiciones de empleo y medio ambiente de trabajo, la carrera administrativa, la capacitación y las formas contractuales.

Para dar cuenta de todas estas temáticas, se realizaron desde 2009 hasta 2011 entrevistas a los representantes nacionales de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y de la

Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN). Estas entrevistas nos brindaron una visión estratégica de conjunto sobre los grandes objetivos que siguen estas asociaciones, que a partir de distintas concepciones de 'Sociedad', 'Estado' y 'Perspectivas de la negociación colectiva', difieren en su accionar sindical concreto.

Señalar igualdades y diferencias entre las visiones de los dirigentes nacionales de ATE y UPCN se convirtió en parte importante de nuestra investigación, ya que nos permitió describir las acciones sindicales en las provincias dentro de una visión más general proporcionada por las asociaciones en el nivel nacional.

Para plasmar la visión del Estado empleador, le realizamos una entrevista en profundidad al Director de la Oficina Nacional de Empleo Público¹ (ONEP), mientras que los testimonios de los entonces Secretario de la Gestión Pública y del Subsecretario de Gestión y Empleo Público de la Nación² fueron extraídos de exposiciones en congresos, jornadas y estudios específicos sobre las temáticas que abarca el presente capítulo.

Algunas de las expresiones más significativas de los entrevistados fueron volcadas a continuación, en ellas se resume de manera textual la visión general de los representantes gubernamentales del Estado Nacional, de ATE y de UPCN.

¹ Lic. Eduardo Salas (ES), Director de la Oficina Nacional de Empleo Público.

² Dr. Juan Manuel Abal Medina (AM), actualmente Jefe de Gabinete de Ministros, y Lic. Lucas Nejamkis, actualmente Jefe de Gabinete de Asesores de la Jefatura de Gabinete de Ministros, respectivamente.

3. Modernización del Estado

A partir de este concepto, el Secretario de la Gestión Pública de la Nación comentó: "Bajo la expresión 'modernización del Estado' se cobijaron a lo largo de las últimas décadas sucesivos intentos, a veces contrapuestos y otras simplemente divergentes, de rediseño de las modalidades de intervención del Estado en la sociedad orientados a realizar ciertos valores colectivos dados por supuestos o explícitamente declarados por los responsables institucionales de los procesos de reforma. Sobreviven, incluso, organismos y terminologías concebidos al calor de distintos fuegos doctrinarios en un complejo organizacional y normativo puesto intermitentemente en cuestión por las fórmulas políticas y la crítica intelectual" (Abal Medina, 2006, p. 8).

Todas las políticas estructurales de cambio expresadas en el Plan de Modernización del Estado tienen: "el objetivo de construir un Estado eficaz y eficiente, dotado de las capacidades políticas y administrativas para actuar de modo inteligente en la promoción del desarrollo económico y la equidad social. La mejora de la gestión pública cumple un rol central en esta tarea" (Abal Medina, 2006, p. 23).

A partir de este proceso, Abal Medina destaca que: "La organización del empleo público es un factor central para la modernización del Estado y, por lo tanto, para el desarrollo del país. La adopción de políticas públicas sustentables y exitosas requiere contar con un sistema de servicio civil capaz de elaborarlas e implementarlas con eficacia y eficiencia. Por lo tanto, resulta imprescindible incluir la cuestión del empleo público como un aspecto fundamental de cualquier programa de reforma del Estado" (Abal Medina, 2007, p. 9).

Completando lo anterior, el director de la Oficina Nacional de Empleo Público dependiente de la Secretaría de Gestión Pública de la Nación (SGP) expuso el vínculo entre Modernización del Estado (ME) y Negociación Colectiva (NC): “Si uno de los rotores del proceso de ME es la revigorización de la fuerza laboral pública, está claro que la NC es la consagración institucional de que la modernización es conjunta. Ya no es solamente político-gubernamental, no es solo tecnocrática de consultores, sino que es una cuestión de un Diálogo Social que construye colectivamente la modernización de la función pública y, por lo tanto, de las políticas públicas. Para mí, el vínculo entre ME y NC, dicho de una manera muy cruda, es transformar el empleo público. Los empleados públicos y las entidades sindicales que los representan son actores de pleno derecho, no solamente de plena legitimidad en la responsabilidad de la ME, y así lo dice incluso el prólogo del Decreto 214/2006”. (SGP, Eduardo Salas)

En cuanto a la misma temática, el Secretario General de UPCN³ expresa:

“La expansión de las funciones económicas y sociales del Estado, el desarrollo tecnológico y la globalización de la economía mundial revelaron los problemas de la administración burocrática y conservadora que caracteriza el Sector Público de los países de América Latina. Se vuelve esencial reducir los costos e incrementar la calidad de los servicios a través de la mejora en la condición laboral de sus trabajadores, que solo se puede obtener a través de la libertad de agremiación y la discusión paritaria permanente, no condicionada y respetuosa de los acuerdos alcanzados” (Rodríguez, 2009, p. 24).

3 Andrés Rodríguez (AR), Secretario General UPCN.

Completando lo anterior, un miembro del Consejo de UPCN, Seccional Capital, opina sobre este concepto: “Entiendo la modernización como un proceso en el que se busca optimizar los recursos que tiene el Estado en función de lo que la sociedad le otorga al Poder Ejecutivo, para que, cada vez más, articule una relación que mejore la calidad de vida del ciudadano a través de los servicios que se le devuelven al ciudadano.”⁴

En palabras del Secretario General Adjunto de ATE: “El concepto de ‘modernización del Estado’ no es considerado el más adecuado, ya que remite a ‘ajuste’ y a ‘flexibilización’; sí, se le puede dar otro significado y alcance al término: negociar colectivamente las condiciones laborales puede formar parte de la modernización del Estado. No se puede estar en contra de adaptar al esquema de administración del Estado los profundos cambios que se están dando en la sociedad y en el mundo del trabajo, sobre todo, con los impactos científicos y tecnológicos que la sociedad recibe; el problema se da cuando la modernización responde exclusivamente a ‘un problema de caja’ (...). Más que un Estado moderno, nosotros necesitamos un Estado democrático. Uno de los elementos fundamentales, por lo menos en la relación laboral, es la democratización de la negociación colectiva. No puede haber un Estado democrático si no hay negociación colectiva de los trabajadores.”⁵

4 Hugo Spairani (HS), Secretario de Carrera Administrativa y Convenios Colectivos de Trabajo, UPCN.

5 Julio Fuentes (JF), Secretario General Adjunto, ATE.

4. Negociación colectiva

Sobre los procesos de NC, Abal Medina expuso en un sus ideas al respecto: “El modelo de negociación colectiva, como bien sabemos, es menos expeditivo y demanda una construcción de acuerdos y consensos más compleja y trabajosa. Pero luego de que ese acuerdo se alcanza, la decisión resultante tiene un respaldo muy superior que favorece su plena aplicación y su sustentabilidad. Las reformas que surgen del consenso, de escuchar y acercar las distintas posiciones, de construir síntesis superadoras de cada postura, son reformas mucho más duraderas, más democráticas y más efectivas que las impuestas unilateralmente. Sin renunciar a aquellas cuestiones que son prerrogativa del Estado empleador, el diálogo y la participación de todos los sectores enriquecen las propuestas y facilitan su implementación posterior. Las medidas inconsultas, por el contrario, se toman con mayor facilidad y velocidad, pero luego su implementación encuentra importantes problemas y rechazos imprevistos” (Abal Medina, 2007, p. 18).

“Entendemos a la negociación colectiva en el sector público no solo como un camino para la democratización de las relaciones laborales en la administración, sino también como un ejemplo del sendero de concertación que el país necesita. Cuando las decisiones son unilaterales, suelen cambiar radicalmente según quien acceda circunstancialmente al gobierno; en cambio, cuando surgen del diálogo y la negociación plural, constituyen políticas de largo plazo, que generan reglas de juego claras y cumplibles para todos” (Abal Medina, 2007, p. 19).

Desde la óptica de UPCN, su Secretario General expresó claramente su postura: “La negociación colectiva es la herramien-

ta 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 tanto la defensa de sus intereses a través de la transparencia en los mecanismos de ingreso, carrera administrativa, capacitación y retribuciones como la resolución negociada y preventiva de los conflictos, por lo que consideramos indispensable contribuir a profundizar la tendencia ya expresada en el Convenio Colectivo de Trabajo vigente en la Administración Pública Nacional argentina en lo que se refiere a los mecanismos de profesionalización y mejora de las condiciones de trabajo” (Rodríguez, 2009, p. 30).

Al respecto, otro dirigente destacó la importancia de la NC: “Desde la perspectiva de UPCN, la negociación colectiva constituye una cuestión central: conceptualmente, remite al concepto de paridad, ya que refiere a una relación entre pares, a actores que, en igualdad de condiciones, buscan llegar a un acuerdo. Se trata del proceso de democratización de las condiciones de empleo (...). Esta situación de igualdad entre las partes confiere otra calidad a las pautas que rigen a las relaciones laborales que las generadas por decreto (unilateralmente). De este modo, la NC se constituye en una herramienta sumamente útil, pero sus resultados deben ser plasmados en un instrumento, el Convenio Colectivo de Trabajo (CCT), que es en donde deben plasmarse los acuerdos logrados, que adquieren el estatus de un derecho, en este sentido se diferencia de la calidad de los resultados logrados por medio de otras vías de diálogo, como puede ser Mesa Laboral”.⁶ (UPCN, Hugo Spairani)

6 Integrante del Consejo Asesor Nacional, UPCN.

Dentro de la concepción general de ATE se expresa que: “La NC es una herramienta fundamental, hace que los trabajadores deban ser parte en la fijación de las condiciones de trabajo. (...). Precisando conceptualmente aún más, la NC es siempre una herramienta útil, puede tener un resultado útil o no, el CCT como resultado de la negociación puede ser bueno o malo. Nosotros consideramos a la NC ligada a la conflictividad, el logro de un mejor convenio colectivo está vinculado a la relación de fuerza existente, luego están los aspectos estratégicos y tácticos que hacen a la administración del conflicto, cómo y hasta dónde llegar con el conflicto, a su vez, siempre en el conflicto se puede perder, a veces, no perder es lograr mantener las condiciones existentes (que no modifiquen el convenio para abajo, así, el beneficio es mantener el conflicto vigente). Esta no es solo la concepción orgánica de ATE, en el artículo 14 bis el derecho a la NC y a la huelga están uno al lado del otro.”⁷

5. Implementación de los Procesos de Diálogo

En ese marco conceptual, el Secretario de la Gestión Pública exponía la relación existente entre Sociedad, Administración Pública y el Diálogo Social: “Para construir una administración pública moderna, orientada a las necesidades de la sociedad y regida por principios de equidad y mérito, debemos favorecer el diálogo y la negociación bilateral entre el Estado empleador y los trabajadores, porque estos mecanismos avanzan en una doble dirección: en la de un Estado más democrático y en la de un Estado más eficaz. Una sociedad democrática no puede tener un Estado que, a su interior, se guía por

principios autoritarios. Por eso, implementar el Diálogo Social permite una mayor democratización de las relaciones laborales, con valores y prácticas que alientan la participación de los trabajadores en la definición de sus condiciones laborales.

Estos principios de aplicación relativamente reciente en el Sector Público nos permiten contar hoy con un Convenio Colectivo de Trabajo General moderno, que ha fortalecido el rol de las comisiones paritarias y que enfatiza el principio de igualdad de oportunidades y de trato. Estos son los valores de un Estado genuinamente democrático” (Abal Medina, 2009, p. 38).

Desde la perspectiva de UPCN, se expresa la relevancia de los procesos de diálogo: “En el camino recorrido por la NC en la AP, los avances están estrechamente vinculados con la actitud hacia el sector sindical y hacia los procesos de diálogo de las distintas administraciones; en este sentido, a pesar de los intentos, no fue posible realizar avances cuando no hubo una actitud proactiva hacia la negociación, mientras que los logros obtenidos en los últimos años hacen imposible pensar en un retroceso o en una suspensión del ejercicio constante del diálogo entre las partes. Que haya una decisión política de avanzar de parte de la máxima autoridad que designe a los paritarios a cargo de llevar adelante estos procesos con suficiente representatividad y estrecho vínculo con el sector sindical es una cuestión decisiva”⁸

ATE destaca otros elementos a la hora de implementar procesos de diálogo: “Básicamente, se debe ir preparado a la negociación, sabiendo que, como producto de ella, se debe

7 Matías Cremonte (MC), Asesor Letrado de ATE.

8 Omar Autón (OA), Secretario de Profesionales de la Sectorial Capital y Empleados públicos nacionales.

generar un resultado; hay negociadores estatales que están sentados a la mesa obligados —uno se da cuenta de eso— están sin predisposición al diálogo, aceptaron sentarse allí luego de un conflicto.” (Julio Fuentes, ATE)

6. Factores que influyen en la calidad del diálogo

El director de la Oficina Nacional de Empleo Público expuso los elementos que a su entender son fundamentales para la calidad del diálogo: “Para todas estas consideraciones, el diálogo y la concertación permanente para la recreación de un clima de ‘transparencia y de confianza’ en estos asuntos han demostrado ser ingredientes clave. En el marco de la exigencia legal que la Argentina se ha impuesto en materia de negociaciones colectivas del trabajo estatal, es además un imperativo ineludible. La inversión de esfuerzos para divulgar y clarificar posiciones, desarrollar propuestas, develar intereses y exigencias genuinas, y de las otras, es una condición necesaria para elevar la calidad del diálogo y de las políticas de los diversos actores involucrados y para asegurar consensos y compromisos concretos en estas materias. En ello, la mayor iniciativa e impulso ha de ser del empleador bajo riesgo de, al no hacerlo, caer en los viejos planteos puramente reivindicativos y sectorialistas” (Salas, 2006, p. 60).

7. Capacitación de los paritarios

Para Abal Medina: “Si queremos construir un Estado eficiente, un Estado promotor del crecimiento económico, un Estado que equilibre las desigualdades sociales, necesitamos planteos de personal preparados para estos objetivos estratégicos de desa-

rollo nacional. Y esta capacitación debe incluir, como es ineludible, a los propios paritarios que intervendrán en el diálogo social y a la administración encargada de la gestión de personal. En definitiva, y sintetizando todo lo anterior, todavía nos resta consolidar una situación donde la idoneidad y el mérito sean los atributos centrales en el ingreso y la promoción de empleados de la administración pública; todavía nos falta, pero sé que mediante el diálogo entre las partes hemos avanzado y seguiremos avanzando mucho” (Abal Medina, 2009, p. 50).

En palabras del director de la ONEP: “Lo que influye en la calidad es la generación de dialogantes, no somos muchos ni entre los funcionarios que nos dedicamos a esto ni tampoco son muchos desde los gremios. Entonces, la constitución de un actor social significa identidad, conciencia, funcionalidad y competencia. Y este proceso lleva tiempo. La calidad impacta sobre el ritmo o en el tiempo, somos pocos y uno no puede estar en veintidós frentes al mismo tiempo. Lo que quiero decir es que el tiempo y la oportunidad es una dimensión que mide calidad. También es cierto que escribir y firmar un convenio es fácil, el tema de los convenios no es la firma sino el día siguiente. Cuesta para desplegar los institutos consecuentes o complementarios al convenio. Cuesta que las áreas de personal cuenten con personal adecuado y que tengan una posición proactiva para cumplimentar todos los múltiples compromisos de ambas partes en los convenios. Hay, en un punto, una afectación de la calidad en razón de la cantidad de cerebros y corazón puestos en el tema.” (Salas, SGP)

En palabras de ATE: “Un tema que influye en la calidad del diálogo es la falta de capacidad y de capacitación de los negociadores, el tema de la negociación es nuevo tanto para

nosotros como para los funcionarios; en lo que respecta a los temas que hay que incluir en las capacitaciones, deberían estar presentes conceptos y herramientas de conciliación. ‘La carrera en el sector público’ es un tema que debe ser pensado y debatido. También, en relación con el conocimiento, debe destacarse que es fundamental poder tener enfrente para dialogar a personas con mucho conocimiento sobre el área específica en la que se está negociando (como ejemplo, si se están negociando condiciones de trabajo para el personal de planta de agua pesada, deben participar ingenieros con conocimiento en el área), esto implica saber en dónde debe centrarse la discusión, qué cuestiones son fundamentales. La falta de conocimiento puede entorpecer el diálogo.” (Fuentes, ATE)

Completando lo anterior, agrega: “ATE asigna gran importancia a la ‘capacitación’ de los paritarios. En principio, estos deben contar con conocimiento técnico y legal, se debe contar con un conocimiento específico acerca de lo que se está negociando, en este sentido, que haya entre los paritarios representantes del sector, es importante. También es necesario contar con cierta gimnasia o experiencia en la negociación, cierta ‘picardía’; si bien en términos generales, el convenio va a ser bueno o malo en función de cómo se haya trabajado en el sector en que se vaya a fijar ese convenio, es decir, si hubo asambleas previas y si en el sector en donde se va a aplicar se hizo un trabajo de relevamiento sobre qué es lo que se quiere, qué es lo necesario, si eso se logra plasmar va a determinar si el convenio es bueno o malo, también, si es bueno en cuanto a beneficios dependerá del grado de conflicto existente, confianza de los representados (que los representantes gocen de confianza y no tengan que ir a cada rato a consultar a los representados, contar con un mandato suficiente para cerrar

un convenio y con la confianza como para no ser cuestionado respecto a lo acordado). En definitiva, esa mezcla entre conocimiento sobre lo que se va a negociar, más capacidad de negociación y confianza de los representados y el conocimiento técnico para saber si hay algún impedimento sobre lo que se va a firmar son características que deben estar presentes entre los negociadores que representan al sindicato.” (Cremonte, ATE)

UPCN explicitó los elementos para lograr calidad en los procesos de diálogo: “Además de los espacios de negociación, debe considerarse la calidad de esta, aspecto que lleva a poner la atención en los contenidos de la negociación sobre los cuales se han de generar los productos del diálogo; estos contenidos pueden ser más o menos ricos y esta variabilidad en la calidad depende de varios factores: *Convicción*: de que es mejor decidir en conjunto que unilateralmente. *Claridad*: saber qué es lo que se va a buscar; esto, en última instancia, remite al modelo de AP que se considera mejor, más adecuado, y eso lo da también cierto conocimiento que hay que tener de la cultura, de los presupuestos, del marco legal. *Conocimiento*: es necesario contar con un conocimiento ‘amplio’ que tiene que ver con la organización del Estado, pero también es imprescindible el conocimiento específico referido a la normativa que regula cada aspecto, esto permite saber qué es lo que se puede negociar (qué cuestiones son tema de negociación y cuáles no), en este sentido, la formación de los paritarios es fundamental. Cuando se plantea un tema y cómo se ejecuta una propuesta, también, forma parte del conocimiento necesario. *Preparación*: hay que llevar una propuesta concreta a la mesa de diálogo, esto permite que la discusión gire en torno a la propuesta presentada. Allí se debe indicar qué se propone

hacer y cómo hacerlo. *Continuidad*: la NC no debe ser esporádica para un tema específico, por el contrario, debe verse reflejada en un CCT que se revise periódicamente y que de a poco se vayan mejorando cosas (no puede estar puesta toda la expectativa de cambio en una negociación). También debe mencionarse, en relación con este tema, la dificultad que genera el recambio de funcionarios sobre los procesos de aprendizaje respecto a las particularidades del Estado: este aprendizaje se da a través de un proceso lento, y hay un dicho en el Estado según el cual: “Cada vez que terminan de aprender, los cambian por otros”. (Spairani, UPCN)

En palabras de Karina Trivisonno⁹: “Tiene que haber primero un diálogo real. Digamos, si uno va a una negociación colectiva y en realidad es un monólogo de partes... así nunca va haber un consenso. El diálogo se mejora sabiendo escuchar, sabiendo respetar la posición del otro y sabiendo persuadir. A veces, hasta el lenguaje es distinto. El lenguaje que utilizamos los trabajadores y el lenguaje que utiliza el Estado empleador es distinto, sin embargo, muchas veces estamos diciendo lo mismo, pero de distinta manera. Y lo que te provoca a veces la ruptura es esa diferencia. Y a partir de ahí, hay que saber consensuar, y es toda una tarea. Es toda una tarea salir de esta cosa antagónica de simpatía o antipatía... y poder tener empatía. Tenés que poder ponerte en el lugar del otro. O sea, para poder entenderte, aunque yo esté en otro lugar, yo tengo que ponerme en tu lugar. Vos tenés que entender cuál es mi rol y yo tengo que entender cuál es el tuyo”

9 Secretaría de Igualdad de Oportunidades de UPCN-Secional Capital.

8. Obstáculos para los procesos de NC

8.1. Culturales

Un representante de ATE nos expuso sus ideas sobre el tema: “El principal obstáculo para que se desarrollen procesos de NC en el sector público es de origen cultural, fundamentalmente de parte de los gobernantes. Desde una postura autoritaria, el botín de guerra de las elecciones es el Sector Público, y quien gana las elecciones tiene derecho a designar a sus adherentes en los puestos de trabajo en la AP. El Estado es propiedad de la fuerza política que gana las elecciones. Es una cuestión cultural en política. Ante la NC, sienten que pierden poder, sin embargo, la experiencia cambia la percepción (en los municipios donde se logró que haya NC, han admitido que la situación mejora), genera tranquilidad y mayor tiempo disponible, ya que disminuye el desorden (cuestiones que se dejan de una administración a otra: inestabilidad, contratos, son problemas a los que debe dedicarse mucho tiempo en un marco de conflictividad). El tema cultural tiene que ver con el Estado, pero también con falta de cultura de los sindicatos o de los trabajadores, por desconocimiento, por insuficiencia de una gimnasia distinta que no significa no estar organizados; tal vez, es no contar con una práctica en la negociación colectiva. Puede ser que el conflicto sea más fácil en la práctica cotidiana, que luego firmar un acta... la desconfianza de ‘que me quieren hacer meter en el convenio’ existe, también, porque es una práctica que ha permitido introducir cuestiones en la agenda difíciles de lograr que se discutan”. (Cremonte, ATE)

UPCN plantea al respecto: “Para el Estado, como empleador, la NC abre la posibilidad de iniciar un proceso de diálogo, esto puede dar lugar a suponer que va a recortar su

poder, su capacidad de decisión política, y que se va a iniciar un camino más largo que el que implica la decisión unilateral. Si bien es cierto que los procesos de diálogo son más lentos y que tardan más en obtener resultados, también es cierto que, cuando se los obtiene, no hay marcha atrás; mientras que cuando la decisión es unilateral, hay idas y venidas, cambios y, muchas veces, se cree que con emitir un decreto, con tomar una decisión administrativa, ya está; sin embargo, por el hecho de firmar un decreto, el proceso no se pone en marcha (está el decreto en el Boletín Oficial, pero nadie lo pone en funcionamiento). También hay problemas culturales del lado de los trabajadores: el sector público está acostumbrado al acto del 'príncipe': 'El que viene manda y el que está abajo obedece'. No hay una cultura de apelar a la ley vigente sobre los derechos de los trabajadores". (Autón, UPCN)

"La problemática de la NC es primariamente cultural. Existe un temor a darle trascendencia a los sindicatos, pero el sindicalismo peronista ha construido su propia legalidad; el mérito del sindicato es haber aportado a la construcción de esa legalidad a partir de la legitimidad que tiene, a través del perfeccionamiento en la formación de sus cuadros y la participación activa en la negociación". (UPCN, Felipe Carrillo)¹⁰

El representante del Estado en los procesos de NC expone una reflexión que completa la cuestión: "Vamos a razonar en conjunto acerca de los tiempos y las capacidades para organizar las cosas. Hoy, creo que cada vez que vamos a una sectorial somos pocos —creo que lo conozco más a Autón que a mis hijos a esta altura del partido—. Bueno, no es casual tampoco, lo que quiero decir es que vamos a

tener que ocuparnos todos de fortalecer las capacidades mutuas para poder arrancar y no defraudar la esperanza, pero sí tenemos que afrontar como desafío el hecho de que el convenio es el producto, pero en realidad el convenio es la negociación. Y al mismo tiempo, tenemos que resaltar que esto también es un cambio cultural" (Salas, 2009, p. 62).

8.2. Legales

Para UPCN: "No hay impedimento legal para negociar colectivamente, no es necesario derogar ninguna ley que impida negociar, así como tampoco hace falta aprobar una ley que posibilite la negociación. (...). El régimen jurídico que regía para los empleados públicos desde la época de la dictadura, recién se derogó en 1999. O sea, desde que volvió la democracia, durante dieciséis años nos seguimos rigiendo por una ley que, por ejemplo, tenía un artículo que decía que estaba prohibido realizar peticiones colectivas, con lo cual, ni siquiera podíamos tener sindicatos; sin embargo, no solo teníamos sindicatos, sino que firmamos un convenio colectivo: el primer convenio se firmó en 1998 y la ley se aprobó en 1999. En este sentido, hay normas que cuando no se usan quedan derogadas de hecho, por eso, no es verdad que haya normas que hay que derogar porque impiden el diálogo, que hay que producir cambios legales. Las dos normas centrales de la OIT que rigen el diálogo (la 151 y la 154), como son convenios ratificados por ley en la Argentina después de la reforma constitucional de 1994, tienen carácter suprallegal; por lo tanto, más marco legal que ese... Por eso, cuando vas a las provincias y te dicen 'tendríamos que sacar una', yo les digo: 'Si la ley la van a sacar a efectos de un rito, un procedimiento, me parece que está bien, pero si ustedes creen que la tienen que sacar para empezar a negociar, están equivocados; ya

10 Felipe Carrillo (FC). Secretario Adjunto UPCN.

tienen las normas porque hay normas de rango supralegal, como son los dos convenios ya ratificados después de la reforma constitucional, que están vigentes para todo el país'. A partir de ahí, no hace falta nada más" (Autón, UPCN)

ATE aclara su posición en cuanto tema legal como obstáculo: "La negociación es un derecho tanto a partir del artículo 14 bis de la Constitución Nacional, que garantiza a los gremios en general la posibilidad de negociar, como en los convenios pertinentes de la OIT. El derecho a negociar colectivamente está, lo que nunca se hizo es reglamentar el ejercicio para los trabajadores del Estado; entonces, el planteo correcto es que se garantice el derecho a negociar colectivamente. Ha habido y hay negociaciones informales, como en muchas provincias donde no está reglamentada la ley, el tema es que se garantice la NC con un CCT como resultado. En muchas provincias, no hay ley de NC, pero eso no quiere decir que no se negocie ante la presencia de un conflicto. El tema legal no es un impedimento para la negociación, existen CCT que surgieron después de conflictos muy grandes, y no hizo falta la existencia de leyes para que se negocie. Por ejemplo, el conflicto del Hospital Garrahan de 2005 terminó con un aumento salarial concreto, con la conformación de una comisión negociadora; algo similar ocurrió en el Mercado Central, se hizo un acta que se homologó y no hizo falta una ley" (Cremonte, ATE)

8.3. Presupuesto

"El tema del presupuesto no debería ser un obstáculo, quizá sea importante para que se logre un buen acuerdo salarial, pero no para que haya un CCT porque, de hecho, las leyes sobre NC siempre dejan salvado que están sujetas al presupuesto; más allá de

esto, ningún presupuesto lo prevé. Si fuera por lo que prevén de aumento los presupuestos para el año siguiente, no habría negociación salarial, esta nunca está atada del todo a lo presupuestario, aunque la ley diga que queda sujeta. Sí, para un resultado determinado es probable que el presupuesto sea un impedimento, pero no para negociar" (Cremonte, ATE)

En coincidencia con lo dicho anteriormente, otro representante de UPCN comentó: "El tema presupuestario no es un obstáculo para iniciar procesos de NC, porque en la previsión que hay en el marco legal, se permite que se inicien los procesos de negociación y que los acuerdos tengan vigencia a partir del momento en que se pudieron hacer todas las previsiones presupuestarias. Se puede acordar algo, y la aplicación del acuerdo económico es a partir del momento en que se consiguen los fondos, cuando están dadas las condiciones presupuestarias para poder hacer frente a esa obligación que asume el Estado" (Autón, UPCN)

En la perspectiva del director de la Oficina Nacional de Empleo Público: "Hasta ahora, las negociaciones de 2002 a la fecha, cuando el proceso de negociación se ejecuta y se empieza a materializar, se han hecho sobre un contexto presupuestario, financiero y económico en general, optimista, favorable. Se ha recuperado poder adquisitivo después del congelamiento de 1994, se blanquearon los 1184, en fin, hay una serie de cuestiones que se han podido resolver. El presupuesto es siempre una restricción, porque se trata de mantener los costos en el buen sentido del término de la fuerza laboral en proporciones adecuadas. Mis últimos estudios indican que hay 7 empleados públicos por 100 del PEA, por lo cual, es uno de los más bajos del mundo. El costo global, en relación con el presu-

puesto, no pasa del 18%, comparado con otros países el costo es bajo. Ahora, siempre hay restricciones presupuestarias, pero no se han notado gravemente y de hecho se han cerrado convenios siempre al alza. Habrá que ver si aparecen nubarrones o tormentas, si los actores cultural y políticamente estarán a la altura de las circunstancias de compartir no solo cuando las vacas son gordas, sino también cuando hay vacas flacas". (Salas, SGP)

9. El conflicto social y la NC

El Subsecretario de Gestión y Empleo Público de la Nación expresa con claridad su visión general acerca de esta difícil temática: "La democracia incluye la diversidad y el conflicto, por este motivo, la negociación colectiva es un instrumento necesario para el equilibrio social. A su vez, juega un rol esencial para la distribución equitativa. La negociación nunca remite a intereses específicos de la partes, esto implicaría que actuarían en un vacío social. La implicancia de un contexto democrático aspirará siempre a intereses más generales" (Nejamkis, 2008, p. 7).

Desde la perspectiva de UPCN: "Existe relación entre el conflicto y la NC, esta última es una herramienta adoptada por el Estado a partir del incremento de la conflictividad; en este sentido, está comprobado que la existencia de NC disminuye el grado de conflictividad, es un espacio que ayuda a canalizar las necesidades y los reclamos. (...) Creo que el gobierno ha incorporado el tema de la NC porque era mucho más acuciante, porque venía de un clima de alta conflictividad, por ejemplo, cuando fue el tema del recorte salarial en la época de La Alianza, etcétera, en ese momento, se entendió la necesidad de convocar, dialogar y generar este espacio que no se detuvo nunca. Cuando se re-

currió al diálogo diciendo 'hay problemas' (presupuestarios), siempre se encontró una solución para esos problemas, el diálogo siempre ha hecho que se minimicen, que no haya efectos colaterales, por el contrario, cuando no hubo diálogo, hubo conflicto". (Autón, UPCN)

Desde la óptica de ATE: "Si hay negociación colectiva, es porque hay un nivel de presión muy alto... que los obliga, porque si no... De la otra forma al Estado le es mucho más fácil controlar todo, ingresar a quién quieran, ascender a quién quieran... Puede hacer absolutamente lo que quiera... por lo menos, la experiencia nuestra que donde ha habido negociaciones marcadas... Negociación hay siempre... lucha (huelga) y negociación hay permanentemente". (Fuentes, ATE)

9.1. Los problemas laborales en la función pública

Para ATE: "El principal problema que tienen los empleados públicos tiene que ver con la falta de motivación. En la década pasada, hubo una campaña tendiente a la desvalorización del Estado y de los empleados públicos. Hay que recuperar el sentido de orgullo que en otra época representó el trabajo en el Estado, por ejemplo, las épocas cuando una enfermera o un maestro eran una institución, eran personas reconocidas y respetadas en el barrio... Vos te sentías orgulloso de trabajar en tu organismo. Y de que tu tarea fuera considerada. Era considerada, es decir, vos lo que hacías valía. Después, vienen otros problemas, como el salario (históricamente siempre estuvo mal pago) y la ausencia de carrera. La precarización laboral (contratos) genera falta de ligazón afectiva del trabajador hacia el organismo, no se siente 'formando parte de', existe una 'mística pública' que hace que un profesional opte por ingresar al Estado a pesar

de que en el sector privado podría percibir mayores ingresos.” (Fuentes, ATE)

UPCN expresa en estas líneas su visión general del tema: “La precariedad laboral y la ausencia de una carrera administrativa son dos temas que van de la mano. Lo que va pasando es que los de planta permanente no han podido hacer carrera, incluso, por cuestiones generalizadas: hacer una carrera administrativa basada en el mérito y congelar las vacantes es un tema totalmente antitético. El congelamiento de las vacantes trajo aparejado la aparición de los contratos, se van congelando los cargos; así, pasado el tiempo los cargos se caen. En estos temas, la oferta de capacitación, en algunos casos, es insuficiente; en otros, inexistente. Los directores de RR.HH. en el Estado no tienen la calificación necesaria para este desempeño. “Para nosotros, la capacitación es una forma de dignificar al trabajador, de no permitir que quede estancado. Pero reconocemos que se ha dado más en el plano del discurso que en la práctica. La capacitación está demasiado volcada hacia el profesional. Deja de lado una oferta para el personal menos calificado. Para ello se ha creado, por el CCT 214/2006, el Fondo de Capacitación como mecanismo paritario que asegure la mejora de la calidad del empleo.” (Carrillo, UPCN).

El tema de los bajos salarios es aparte, porque las asimetrías que hay en el Estado te hacen imposible tomar al bajo salario como un condicionante que hace al funcionamiento. En este contexto, es impensable que haya una oferta de capacitación suficiente, adecuada, ya que este tema de la precariedad laboral, sumado al de la falta de carrera, sumado a que no hay un sistema de premios y castigos (que en el fondo es el tema de carrera), hace que sea impensable el tema de capacitación. La necesidad de una demanda

de capacitación surge cuando vos empezás a mover al resto de la estructura con carrera, con concurso, con evaluación de desempeño. Yo hago críticas, pero no soy para nada pesimista. Hace cinco años, nadie iba a pensar que íbamos a estar donde estamos hoy.” (Autón, UPCN)

Al respecto, el director de la Oficina Nacional de Empleo Público expresó su punto de vista: “Acá no se trata de que el convenio sea lindo o esté bien escrito, se trata de que la gente labore más, mejor, con buena paga, con mejores condiciones, dignas y seguras, sin violencia. Todo esto es para laburar, para rendir, no para cualquier otra cosa. Entonces, los gremios lo firman. Pero así como el Estado dice en el 151 que la facultad de organización es propia de las autoridades políticas, sin embargo, se acepta y se promueve la colaboración sindical para proyectar lo que es uno de los problemas más graves que tenemos: estas plantas permanentes presupuestadas ‘liliputenses’ con respecto a los roles esperados para la administración y respecto de la barrabasada que se hizo con el supuesto tema del ahorro fiscal con los contratos de locación. Luego, se dio con una salida intermedia que es la prestación y, ahora, con el despliegue del tema de los concursos.” (Salas, SGP)

Desde la óptica del Estado, el Secretario de la SGP describe la situación del empleo en la APN: “Al respecto no quiero dejar de mencionar, como también se mencionó anteriormente, que la reorganización de los regímenes de contratación por locación de servicios es un componente central de nuestra política en la Subsecretaría, así como lo es la transformación de buena parte de esas locaciones en contratos con relación de dependencia a plazo determinado. Los contratos de locación de servicios, que son un mecanismo

adecuado para casos puntuales y transitorios en los que nuestro Estado requiere contratar un especialista en cierto tema, se generalizaron en años pasados más allá de su razón de ser y se convirtieron en otra faceta de la precarización laboral que vivió todo el país. Nosotros estamos convencidos de que es imposible tener un Estado fuerte cuando funciones básicas de sus tareas son delegadas, aunque sea en forma complementaria, en personal contratado cada seis meses y por fuera de los regímenes de estabilidad, capacitación y promoción. ¿Cómo podemos tener en este contexto un Estado eficaz y eficiente? ¿Cómo preservar la memoria institucional si la flexibilización de las relaciones laborales alcanza estos niveles? ¿Cómo evitar la aparición del clientelismo y el amiguismo en estas modalidades temporarias indebidamente generalizadas? Este es un fenómeno conocido en toda América Latina, a partir de los apremios fiscales de los gobiernos y de la necesidad de mostrarles a los organismos internacionales aparentes reducciones en las plantillas de personal público. Sin embargo, esa coyuntura perjudicó la calidad del empleo público y los servicios prestados por la administración. Por eso, hoy trabajamos para conseguir una integración distinta entre el Estado y sus empleados o colaboradores: la relación que estamos construyendo se apoya en la comunicación, la participación y el diálogo para hacer entre todos un Estado que resuelva efectivamente los problemas de la gente” (Abal Medina, 2009, p. 47).

10. Perspectivas de la NC

En palabras de Hugo Spairani: “El cambio cultural que implica el ejercicio de la NC en los trabajadores hace pensar en lo difícil que puede ser un retroceso en esta materia; quizá, tendremos dificultades en la velocidad

con la que se van a llevar adelante los cambios. Si fuera por nosotros, la dificultad que significa tener dentro del Estado al personal contratado respecto a la gente que ya tiene los cargos permanentes, entendemos que este no es automático, sino que requiere de un proceso que lleva tiempo y que los más beneficiados van a ser los usuarios en cuanto a que le da mayor certeza jurídica a todo: al tener gran cantidad de personal contratado haciendo actividades permanentes, lo único que te hace es debilitar al Estado, en esto la cantidad de recursos legales, cantidad de presentaciones que se caen en relación con un acto administrativo que no está refrendado por un empleado competente”.

Desde la visión de ATE: “Al Estado empleador no le queda otra opción que terminar de profundizar el camino de democratización que inició, se ha abierto una puerta que solo se puede cerrar a la fuerza. Se trata de un proceso que el Estado Nacional debe profundizar y, si lo hace, va a ser de gran ayuda para las provincias, si hay CCT nacionales, es mucho más difícil que un gobernador diga que no a esta vía. Esto debe estar acompañado de una verdadera federalización del país en lo económico, ya que se han transferido responsabilidades a las provincias sin la consiguiente transferencia de recursos para que puedan hacerse cargo de estas obligaciones. Así, una vez resueltas las barreras culturales, debería darse una discusión que dé como resultado una reorganización económica con sentido federal”. (Mosquera, ATE)

Para Juan Manuel Abal Medina: “Producir estos acuerdos en materia de empleo público es especialmente significativo, ya que esta cuestión tiene una importancia central para la recomposición de las capacidades estatales. Los gobiernos se renuevan cada cuatro años, pero los regímenes de empleo públi-

co, la estructura de la carrera administrativa y el propio personal público permanecen por largos períodos. Son la base más constante de la administración, y son los trabajadores públicos quienes día a día –en sus oficinas, en sus escuelas, en sus hospitales– ponen en marcha a las instituciones del Estado. La energía, las ganas, la motivación de los trabajadores son un pilar insustituible de una administración pública más eficaz y eficiente. Por eso, estamos convencidos de que este es un componente indispensable de la mejora en el funcionamiento del Estado” (Abal Medina, 2009, p. 40).

11. Conclusiones y notas en común

11.1. Modernización del Estado

A través de las palabras de los protagonistas, vemos que el concepto de modernización del Estado no es neutral y que se ha ido transformando a partir de distintos discursos y contextos. Aquí, la modernización del Estado se entiende como democratización de las RR. LL. a través de la negociación colectiva dentro del nuevo rol del Estado. Esta relación representa un gran cambio cualitativo con respecto a la modernización neoliberal impulsada desde la reforma del Estado en los años 90.

11.2. Negociación colectiva

Todos los protagonistas reconocen que la NC es una herramienta fundamental para lograr una efectiva democratización de las RR. LL. Este concepto refiere al de ‘paridad’ en cuanto que los protagonistas participan en espacios democráticos en igualdad de condiciones. Tanto los representantes de los trabajadores estatales organizados como los representantes del Estado empleador pueden construir a partir de la negociación y el diálogo

los consensos básicos para romper con el unilateralismo de las RR. LL. y lograr un CCT moderno acorde con el nuevo rol del Estado.

A partir de las entrevistas, se destaca que la NC, como proceso concreto de determinación de las RR. LL. entre el Estado empleador y las asociaciones sindicales, tiene como objetivos básicos dotar de transparencia a los mecanismos de ingreso a la administración pública, permitir el desarrollo planificado de la carrera administrativa, mejorar las condiciones y el medio ambiente de trabajo, poner en marcha procesos de capacitación integral y mecanismos de profesionalización para la administración pública, lograr una planificación de los recursos humanos y de la política salarial, como así también implementar la resolución negociada y preventiva de los conflictos.

11.3. Obstáculos para la implementación del diálogo

Los entrevistados coinciden en que los principales obstáculos para implementar procesos de diálogo son de índole cultural. Como la negociación colectiva en el Estado Nacional cuenta con pocos años de real ejercicio, aún subsisten elementos de unilateralismo muy arraigados culturalmente en la tradición de sus relaciones laborales.

En cuanto al Estado empleador, el aprendizaje cotidiano de negociación refuerza la idea de que la implementación de estos procesos no significa resignar espacios de poder ni dejar de cumplir con sus obligaciones que les son propias e indelegables. Los acuerdos logrados en el ámbito paritario llevan más tiempo y esfuerzo, pero generan procesos de transformación sustentable que pueden vencer la desconfianza entre las partes para luego lograr nuevos acuerdos.

11.4. Calidad de los acuerdos

Para nuestros entrevistados, el factor principal que influye sobre la posibilidad de lograr acuerdos de calidad en el proceso de negociación colectiva es la capacitación de los paritarios. En este contexto, la falta de capacitación se traduce en obstáculos para negociar, que atentan contra la calidad de los acuerdos.

Las competencias necesarias para participar en forma calificada en los procesos de negociación cada vez son más exigentes de acuerdo con la complejidad del mundo del trabajo actual. Ya no alcanza solo con la presión, la movilización y el conflicto, sino que se hace necesario un conocimiento amplio en cuestiones técnicas, normativas, organizacionales, políticas y económicas, que constituyen el complejo entramado que sustenta al Estado actual. Estas nuevas competencias junto a las destrezas aprendidas en los propios espacios de negociación paritaria, hoy son fundamentales para lograr acuerdos duraderos, que pueden ser expresados a través de un CCT.

11.5. Perspectivas de la NC

La NC es reconocida por el Estado, ATE y UPCN como la herramienta más legítima para resolver los conflictos laborales de forma democrática. Desde distintas ópticas y espacios políticos, los protagonistas coinciden en que una vez puesto en marcha el proceso de NC en el Estado Nacional, resulta muy difícil volver atrás. Esto significa que los acuerdos logrados hasta el momento sirven de base para seguir discutiendo las reformas fundamentales para lograr mejorar la situación del empleo público y, a través de esto, lograr cumplir con los objetivos propios de un Estado democrático.

12. Negociación Colectiva y Convenio Colectivo de Trabajo

El CCT es la máxima expresión de la negociación colectiva. El ejemplo del resultado concreto de acuerdos entre el Estado, UPCN y ATE, en concordancia con todas las visiones expresadas aquí por los diferentes protagonistas, se ven reflejadas en los principios rectores acordados en el ámbito paritario plasmados en el prólogo del Decreto 214/2006 que homologa el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional.

Para concluir el presente capítulo con este ejemplo concreto, lo transcribimos:

“Las partes signatarias del presente Convenio Colectivo de Trabajo General por el que se regulan las relaciones laborales del personal alcanzado de la Administración Pública Nacional declaran que en su elaboración han tenido presente el compromiso ineludible de asegurar a través de ellas:

- a) La mejor y más efectiva prestación de los servicios públicos en 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.
- b) El afianzamiento del cumplimiento de las leyes y demás normativa, así como de los objetivos establecidos y 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.

Con estas miras, han considerado que, entre otros factores que hacen a la calidad y mejor actuación de la Administración Pública Nacional en su conjunto, los miles de mujeres y hombres que componen el personal a su servicio configuran uno de los actores más trascendentes en estas cuestiones.

De allí que mediante el presente convenio también persiguen profundizar:

- Una cultura de trabajo competente, honesto, austero y eficaz que materialice la organización y funcionamiento de una Administración Pública moderna y de calidad.
- Relaciones laborales armoniosas y de mutuo respeto, en un ambiente libre de violencia laboral y promotoras del principio de la no discriminación y de la igualdad de oportunidades y trato.
- El desarrollo y aplicación de modernos regímenes de carrera administrativa basados en el acceso, permanencia, capacitación y desarrollo en el empleo público organizados 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, así como, cuando corresponda, de un régimen de contratación de personal no permanente acorde con esas orientaciones.

En tal sentido, reconocen las contribuciones de los Convenios 151 y 154 de la OIT, de las Leyes 24185 y 25164 y del primer Convenio que firmaran y homologado por Decreto 66/1999, como un primer paso en la democratización de las relaciones de empleo y en el reconocimiento de los derechos de los trabajadores del Estado a la negociación colectiva. En este sentido, ambas partes comprometen sus me-

jores esfuerzos para profundizar y ampliar esta modalidad de diálogo y acuerdo social.

Asimismo, las partes coinciden en la necesidad de afianzar y desarrollar los mecanismos de negociación con las entidades gremiales incluyendo la consulta en aquellas cuestiones que, si bien no forman parte de las materias sujetas a Negociación Colectiva, permiten rescatar el valor de los aportes que la legítima representación de los trabajadores ha realizado y realizará en el futuro.

Por todo ello, acuerdan que en la interpretación y aplicación de las cláusulas integrantes del presente Convenio deberán guardar relación con esta exposición de principios y contribuir a su realización.

Finalmente, se acuerda que los institutos de interpretación y aplicación del Convenio, al momento de elaborar sus dictámenes, tanto sobre lo regulado como de aquellos vacíos a llenar por vía interpretativa, deben partir de esta exposición de principios y tender a resolver las situaciones en sentido favorable a estos últimos".



Capítulo III

**El empleo público en las
jurisdicciones argentinas**

El Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP) está integrado por una Asamblea y una Secretaría Permanente. La Asamblea es el estamento superior del cuerpo y le cabe la responsabilidad de fijar las políticas y las acciones generales del organismo. La Secretaría Permanente es ejercida por el Secretario de Gabinete y Coordinación Administrativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros, quien designa a un Coordinador para que lo asista en sus funciones. Dos representantes por cada provincia, dos por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Secretario Permanente, representando al Estado nacional, conforman la Asamblea del COFEFUP. Los gobernadores provinciales y el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires designan como representantes en el COFEFUP a los funcionarios de más alto rango con competencia en el área de gestión pública de sus respectivas jurisdicciones.

En el COFEFUP, funcionan cuatro Comisiones de Trabajo: “de Empleo Público y Carrera” (CEPyC), “de Capacitación”, “de Calidad” y “de Gobierno Electrónico”. Integran estas comisiones funcionarios provinciales interesados en los temas particulares que se tratan en cada una de ellas. El objetivo central

de las Comisiones de Trabajo del COFEFUP es difundir y discutir las diversas experiencias de buenas prácticas adoptadas por las jurisdicciones argentinas para resolver las cuestiones atinentes a las temáticas propias de cada comisión.

La CEPyC está integrada por las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Tierra del Fuego y Tucumán. Para el mejor desempeño de sus funciones, y como aporte a los procesos vinculados en relación con el empleo en las jurisdicciones, surge la necesidad de contar con un amplio relevamiento, compilación y elaboración de información referida al empleo público provincial que pueda aportar conocimiento para cumplir con los siguientes objetivos:

- Dar cuenta de la creciente complejidad de la relación de empleo que se establece cuando el empleador es el Estado.
- Acordar algunos principios para crear reglas efectivas para el desarrollo de una carrera administrativa y profesional.

- Contribuir a actualizar los regímenes estatutarios vigentes incorporando los nuevos enfoques que hacen a la participación y al diálogo social.
- Contribuir a institucionalizar la cultura de la negociación como ámbito para la construcción de relaciones laborales cooperativas.

Para cumplir con estos objetivos, el equipo de profesionales de la Secretaría Permanente del COFEFUP elaboró un diseño de encuestas y entrevistas que se aplicaron a la totalidad de los representantes provinciales del Consejo (2008-2009). Para esta investigación, seleccionamos aspectos que, según la bibliografía especializada y las experiencias recogidas por la CEPyC, nos sirvieron para poder presentar una primera aproximación a la situación del empleo público desde la perspectiva de los representantes gubernamentales de acuerdo con los siguientes temas:

- a) Normativas que rigen el empleo público.
- b) Situación actual de la negociación colectiva en la jurisdicción.
- c) Estructuras orgánico-funcionales para la gestión pública.
- d) Procesos de capacitación en la Administración Pública.

Una vez realizado el relevamiento de estas temáticas, se volcaron todas las respuestas significativas en una matriz cualitativa para poder realizar una interpretación general de estos aspectos que hacen al empleo público y para conocer la situación específica de cada provincia.

Asimismo, el resultado del relevamiento normativo nos permitió elaborar el primer mapa de la negociación colectiva del empleo público; se refleja allí la situación diferencial de todas las provincias respecto al alcance de la

NC. En un extremo, reconocimos provincias con Ley de Negociación Colectiva (NC) que arribaron a un Convenio Colectivo de Trabajo (CCT); y en el otro, provincias sin Ley de NC, donde la negociación se da en contextos muy precarios con escasos o nulos resultados.

Frente a esta realidad, creímos necesario agregar a estas temáticas una caracterización contextual de las provincias a través de estadísticas e indicadores demográficos, políticos, económicos y sociales junto a estadísticas propias del empleo público provincial.

Toda esta información se compiló en un CD interactivo que fue presentado en la primera asamblea ordinaria del COFEFUP en marzo de 2010, en la Ciudad de Buenos Aires. El contenido del CD se actualizó para la presente publicación con las novedades a marzo de 2012.

Este informe abarca todas las provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires e incluye el relevamiento de:

1. Estadísticas provinciales: Se obtuvo información a partir de informes estadísticos elaborados por el INDEC (anuario estadístico 2007) y la Secretaría de Provincias del Ministerio del Interior, que sistematizó hasta diciembre de 2011 datos estadísticos de las 23 provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los presenta agrupados por jurisdicción dentro de un mapa interactivo denominado "Situación de Provincias". A partir de 2012, esta información se encuentra en la página web del Ministerio del Interior y Transporte bajo la denominación: "Secretaría de Provincias".

Esta información estadística compilada cubre aspectos demográficos, educativos, de salud, políticos e institucionales, entre otros, y configura así una aproximación bastante

completa de las características de cada una de las jurisdicciones. La información se encuentra disponible en los Anexos de este informe y en el sitio web mencionado. A los efectos de esta presentación, se tomaron en cuenta en particular los datos de población total estimada para el 2009 por provincia y de empleo en el Sector Público Provincial. A partir de estos datos, se establece un índice de empleados públicos cada mil habitantes.

2. Marco normativo: La información normativa se obtuvo por diferentes medios que incluyen las páginas web de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de las diferentes jurisdicciones. A los efectos de esta investigación, este relevamiento normativo incluye: 1) Constitución provincial: Derechos consagrados de protección del trabajo; Principios de la Administración Pública. 2) Estatuto para el personal central de la Administración Pública: Revista de sus principales componentes. 3) Escalafón de la Administración Pública: Distinción y clasificación de personal; Características de la carrera administrativa. 4) Leyes de Negociaciones colectivas: Mecanismos de negociación; Representantes; Contenido de la negociación; Promulgación de acuerdos.¹

3. Estructuras orgánicas funcionales: Tomando como modelo el organigrama de la estructura funcional de la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación:

a) Subsecretaría de Gestión y Empleo Público: Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP), Oficina Nacional de Innovación de Gestión (ONIG).

b) Subsecretaría de Tecnologías de Gestión: Oficina Nacional de Tecnologías de Información (ONTI), Oficina Nacional de Compras (ONC).

Este relevamiento incluye las estructuras funcionales del área de gestión pública o áreas afines en las jurisdicciones, manifiesta de este modo la similitud o la dispersión funcional en cada una de ellas con respecto a la mencionada Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa de la Nación.

4. Negociación colectiva: La información compilada en este punto forma parte del análisis de las entrevistas y de las encuestas autoadministradas respondidas por representantes provinciales del COFEFUP. Con esta información básica, se elaboró un resumen que contiene elementos que caracterizan brevemente las situaciones de la negociación colectiva (NC) en las jurisdicciones: existencia de marcos normativos para NC, caracterización de espacios formales o informales de intercambio de información, acuerdos alcanzados, dificultades para el diálogo, cuestiones pendientes y caracterización de los actores sindicales.

¹ Toda esta información normativa está disponible en los anexos de esta publicación.



Mapas de la negociación colectiva en el Sector Público de las jurisdicciones argentinas

1. Jurisdicciones con ley de negociación colectiva

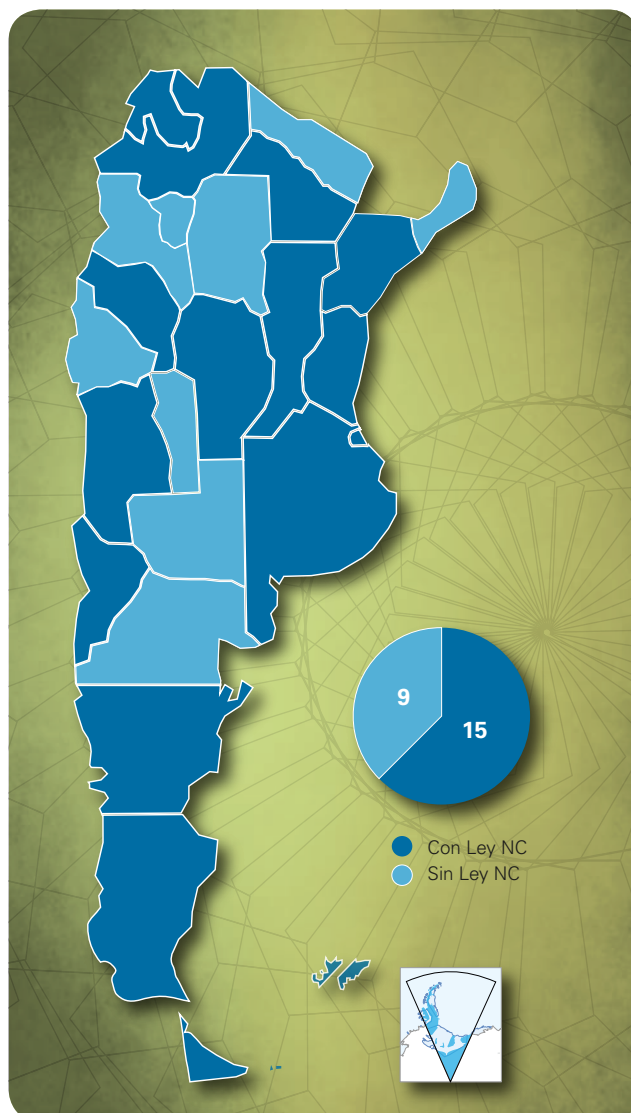
1. Jurisdicciones con ley de negociación colectiva

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 NC, deben destacarse las siguientes particularidades: La provincia de Jujuy ha adherido a la Ley Nacional 24185, pero las especificidades normativas no han sido reglamentadas. La provincia de Corrientes cuenta con Ley NC, aunque ha sido vetada en parte por el Poder Ejecutivo, por lo que aún no ha podido aplicarse plenamente.

En la actualidad, entonces, trece jurisdicciones disponen de una 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 con Ley NC: Misiones, Formosa, La Rioja, Tucumán, Santiago del Estero, San Juan, San Luis, La Pampa y Río Negro.



Buenos Aires

1. Estadística provincial*

Población (2010)	15.625.084
Empleo en el Sector Público	583.073
Empleados cada mil habitantes	38

* Fuente: Secretaría de Provincias, Ministerio del Interior.

2. Marco normativo

La Constitución de la provincia de Buenos Aires (1994) en su artículo 39 establece que "El trabajo es un derecho y un deber social". Se especifican los derechos a una retribución justa, a condiciones dignas de trabajo, al bienestar, a la jornada limitada, al descanso semanal, a igual remuneración por igual tarea y al salario mínimo, vital y móvil. En este artículo, la provincia también reconoce los derechos de asociación y libertad sindical, los convenios colectivos, el derecho de huelga y las garantías al fuero sindical de los representantes gremiales.

La Ley 10430 (1986), Estatuto y escalafón para el personal de la Administración Pública, establece y regula las relaciones del Estado provincial con los trabajadores de la administración central dependientes del Poder Ejecutivo. Este cuerpo normativo establece: las disposiciones generales de ingreso; las dis-

tintas plantas de personal: Personal de Planta permanente, con estabilidad y sin estabilidad, y el Personal de Planta temporaria (que comprende: Personal de Gabinete, Secretarios Privados, Personal contratado, Personal transitorio); Derechos y obligaciones de los empleados; Licencias y permisos; Régimen disciplinario; Escalafón: Agrupamientos de personal con estabilidad (Servicio, Obrero, Administrativo, Técnico, Profesional, Jerárquico); Régimen de ascensos, promociones y cambio de agrupamiento; Régimen salarial; Disposiciones Generales.

La Ley 13453 (2006) regula las negociaciones colectivas que se celebren entre la Administración Pública Provincial y sus empleados, estableciendo: La representación del Estado - Empleador (Ministro de Economía y el Secretario General de la Gobernación) y la representación de los empleados públicos. (En la negociación con carácter general, la representación de los empleados será ejercida por todas las asociaciones sindicales con personería gremial, cuyo ámbito personal y territorial comprenda a los agentes encuadrados en la Ley 10430). Dada sus características, la negociación podrá revestir el carácter de general o sectorial, donde las partes deberán articular la negociación en los distintos niveles. Las Comisiones Negociadoras, de carácter general y sectorial, se

integrarán como mínimo por diez representantes de cada parte con los mismos derechos y obligaciones. En cuanto a los contenidos para la negociación, esta ley establece que la negociación colectiva podrá comprender todas las cuestiones laborales que integran la relación de empleo, tanto las de contenido salarial como las vinculadas a la prestación de servicios y condiciones de trabajo, quedando excluidas de las temáticas “negociables” la facultad de dirección del Estado en cuanto a la organización y conducción de la Administración Pública Provincial, el principio de idoneidad como base del ingreso y la promoción de la carrera administrativa. El Ministerio de Trabajo será la autoridad de aplicación de las disposiciones, ya que está facultado para dictar las resoluciones complementarias que aseguren el eficaz cumplimiento de los acuerdos alcanzados. Luego de alcanzado los acuerdos, los mismos deberán aprobarse mediante el dictado del decreto correspondiente dentro del plazo de treinta (30) días de su suscripción. El acuerdo regirá formalmente a partir del día siguiente al de su publicación y se aplicará a todos los empleados, organismos o entes comprendidos.

3. Estructuras

Con el cambio de gestión de diciembre de 2007, la Secretaría General de la Gobernación adquiere rango ministerial y dentro de ella se encuentra la Subsecretaría de Modernización del Estado. La Subsecretaría tiene la misión de planificar, implementar y controlar el cumplimiento de políticas y reformas que garanticen transparencia y eficiencia en el sector público con estructuras flexibles a las demandas sociales y plena participación ciudadana. Dentro de sus funciones, se encuentran: la creación de una base de políticas públicas con programas y metas a cumplir monitoreadas por un tablero de control; la

implementación de un Sistema Único Provincial de Administración de Personal (SIAPe); la elaboración de un Sistema Provincial de Informática aplicado al control de los programas y los agentes intervinientes; la elaboración de un manual de procedimientos en materia de control de gestión para órganos del Estado; un sistema de carrera administrativa que garantice la capacitación y crecimiento profesional del empleado público junto al cumplimiento estricto de las normas disciplinarias; la ejecución de políticas de formación para dirigentes sociales, políticos y estatales para fortalecer el cambio cultura; y la asistencia a todos los municipios en la elaboración y aplicación de tecnologías de gestión y calidad, con descentralización de los servicios y participación de la comunidad, son algunos de los desafíos de la Modernización del Estado que la provincia tiene en marcha.

Dentro de la órbita de la Subsecretaría, se encuentran: el Instituto Provincial de la Administración Pública, la Dirección Provincial de Sistemas de Información y Tecnologías, la Unidad Ejecutora Programa Trámite Único Simplificado, la Oficina Provincial Ejecutora del Sistema Único Provincial de Administración del Personal (SIAPE) y la Dirección Provincial de Gestión Pública, con sus tres direcciones: Dirección de Carrera Administrativa, Dirección de Análisis de Estructura y Análisis Administrativos y Dirección de Programas de Innovación.

4. Negociación colectiva

La provincia dispone de la N° 13453 (2006), que regula los procesos de NC en el sector público. La dinámica habitual en los procesos de negociación implica que, en los inicios del año, se trabaja sobre el tema salarios y, durante el resto del año, se tratan otros temas: categorizaciones, condiciones laborales, cam-

bio de régimen laboral. Se han instituido en la jurisdicción espacios de diálogo que implican intercambios de información que aportan al entendimiento entre las partes, en los que se invita a los representantes gremiales al Ministerio de Economía a trabajar conjuntamente con los datos de la masa salarial para apreciar el impacto del aumento. Dentro de las cuestiones pendientes, pueden mencionarse la necesidad de habilitar el desarrollo de una carrera profesional basada en las competencias, las recategorizaciones, las condiciones laborales y el cambio de régimen laboral.

La mesa de negociación paritaria general convoca a todas las asociaciones que tienen ámbito de actuación general y sectorial, sean estas regidas por la Ley 10430 o por regímenes especiales. Por esta razón, encontramos veintinueve asociaciones sindicales que participan de las reuniones, en un caso único dentro del panorama de los estados argentinos. De todas maneras, más allá de esta práctica concreta, no todos los actores convocados están en igualdad de condiciones. Los sindicatos con personería gremial y ámbito de actuación en la paritaria general de la Ley 10430 son ATE, UPCN, FEGEPBA y APOC, quienes tienen voz y voto en la mesa paritaria. El resto puede participar, tiene voz, pero llegado el caso, no puede votar en las negociaciones de carácter general; en esta situación, deberán esperar la conformación de las mesas de negociación sectorial en la cual tienen ámbito de actuación.

Los sindicatos, si bien por una cuestión estratégica pueden asumir inicialmente una postura dura, suelen ser proclives al diálogo. En cuanto a la resolución de conflictos, la Constitución provincial prevé que se trabaje a través de un órgano imparcial, se trata de una instancia superior, extrapoderes, que a la fecha no ha podido constituirse en la provincia.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

1. Estadística de la Ciudad*

Población estimada (2010)	2.890.151
Empleo en el Sector Público**	139.463
Empleados cada mil habitantes	46

* Fuente: Secretaría de Provincias, Ministerio del Interior, 2010.

** Fuente Secretaría de Provincias, Ministerio del Interior, 2007.

2. Marco normativo

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1996) en su artículo 43 establece que la ciudad protege el trabajo en todas sus formas asegurando al trabajador los derechos establecidos en la Constitución Nacional y ateniéndose a los convenios ratificados, y considera las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo. La ciudad provee a la formación profesional y cultural de los trabajadores y procura la observancia de su derecho a la información. También, se garantiza un régimen de empleo público, que asegura la estabilidad y capacitación de sus agentes, basado en la idoneidad funcional. Se reconocen y organizan las carreras por especialidad a las que se ingresa y en las que se promociona por concurso público abierto. Se reconoce a los trabajadores estatales el derecho de negociación colectiva y procedimientos imparciales de solución de conflictos, todo según las normas que los regulen.

La Ley 471 (2000), Ley de relaciones laborales en la Administración Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, regula las relaciones entre el Estado y sus empleados. Este cuerpo normativo establece: régimen de empleo público, condiciones de admisibilidad-ingreso, convenios colectivos de trabajo, desarrollo de la carrera administrativa, concursos públicos abiertos, negociación colectiva, régimen disciplinario, jornada de trabajo, estabilidad, régimen gerencial, programas de capacitación, evaluación de desempeño anual, escalafón, régimen de licencias, acumulación y compatibilidad de cargos, derechos y obligaciones y estatutos particulares. La Ley 471 también ratifica convenios con las OIT.

El Decreto 986/2004 aprueba el escalafón general para el personal de planta permanente de la Administración Pública del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y crea la comisión de carrera del escalafón general. También, aborda los siguientes temas: estructura de la carrera administrativa, agentes de planta permanente, reencasillamiento de personal y reubicación de agentes, representación sindical, régimen de ascensos, agrupamiento administrativo-agrupamiento profesional-profesionales, calificación y evaluación de agentes, promociones, suplementos salariales, tarea

insalubre y tarea nocturna, grilla salarial; cargos de supervisión; concurso público, nombramientos y designaciones, nomenclador de funciones, ingreso a escalafón; plan anual de capacitación.

En 2010, se firma el Convenio Colectivo de Trabajo entre el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Sindicato Único de Trabajadores del Estado de la Ciudad de Buenos Aires. Vigente desde el 1.º de septiembre de 2010 hasta el 1.º de septiembre de 2012, se acuerda la revisión anual en paritaria. Este CCT abarca los siguientes temas: ámbito de aplicación; personal de planta permanente, aportes y contribuciones, procedimiento de prevención y solución de conflictos colectivos; asignación de funciones-movilidad; evaluación del desempeño laboral; carrera del personal; condiciones y medio ambiente de trabajo; igualdad de oportunidades y trato; régimen de licencias, justificaciones y franquicias; remuneraciones y disponibilidad de los agentes.

3. Estructuras

Dentro del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, las temáticas referidas a la Gestión Pública pertenecen al Ministerio de Modernización, que tiene las siguientes responsabilidades primarias: (1) Diseñar, proponer y coordinar las políticas de transformación y modernización del Estado en las distintas áreas de gobierno, determinar los lineamientos estratégicos y la propuesta de las normas reglamentarias en la materia. (2) Definir e implementar el Plan de Modernización de la Administración Pública del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y ejercer como autoridad de su aplicación. (3) Analizar y aprobar acciones de modernización que propongan los ministerios para su incorpo-

ración al Plan de Modernización de la Administración Pública del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (4) Elaborar e implementar, en forma conjunta con las jurisdicciones que correspondan, políticas de mejora administrativa, financiera y funcional de los entes y agencias del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (5) Diseñar e implementar las políticas de gestión y administración de los recursos humanos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (6) Diseñar implementar y supervisar en forma conjunta con el Ministerio de Hacienda la aplicación de la política salarial del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (7) Analizar propuestas de los ministerios y proponer mejoras al diseño de la estructura orgánico funcional del Poder Ejecutivo del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (8) Elaborar y suscribir en forma conjunta con el Ministerio de Hacienda los acuerdos surgidos de las negociaciones colectivas con las representaciones gremiales y cada uno de los Ministerios o áreas involucrados. (9) Diseñar e implementar las políticas de capacitación para el personal y funcionarios del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (10) Diseñar e implementar la carrera administrativa, así como el régimen gerencial o cualquier régimen especial establecido en la Ley 471 de Relaciones Laborales en la Administración Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (11) Supervisar y coordinar con los entes y agencias del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires la formulación de iniciativas para el desarrollo de los recursos humanos y escalafones particulares. (12) Participar junto a los Ministerios de Educación y Salud en la elaboración de propuestas de mejora de la carrera docente y de la carrera profesional de salud. (13) Diseñar e implementar las políticas de incorporación y mejoramiento de los procesos, tecnologías, infraestructura informática y sistemas

y tecnologías de gestión del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (14) Diseñar, coordinar y verificar en forma conjunta con la Jefatura de Gabinete de Ministros la implementación de las políticas de gobierno electrónico y tecnologías de la información para el Poder Ejecutivo. (15) Coordinar y controlar la aplicación de los sistemas de información y telecomunicaciones del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires supervisando el funcionamiento de la Agencia de Sistemas de Información. (16) Diseñar políticas de integración de las bases de datos georreferenciadas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Dentro de la órbita del Ministerio de Modernización, se encuentran la Subsecretaría de Recursos Humanos y la Subsecretaría de Gestión de Proyectos de Modernización. En cuanto a las temáticas de capacitación de personal, este ministerio cuenta en su estructura con el Instituto Superior de la Carrera.

4- Negociación colectiva

En la CABA, la NC es un proceso permanente. El CCT establece varias comisiones de trabajo que se reúnen durante el año más allá de las negociaciones paritarias. La Comisión Paritaria Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales actualmente lleva a cabo procesos de negociación colectiva que involucran, además de la cuestión salarial, otros aspectos que hacen a las condiciones de trabajo y empleo.

Recientemente, se llevó adelante un censo con el fin de caracterizar los recursos humanos con que cuenta la Administración Pública en la jurisdicción. Considerando la información obtenida por esta vía, se está trabajando en forma conjunta con los sindicatos en las si-

guientes tareas: capacitación, evaluación de desempeño y reglamentación de concursos para el acceso a cargos de nivel gerencial. Respecto a los sindicatos, la mayor representatividad en la jurisdicción corresponde a SUTECBA que asume una actitud más proclive al diálogo y logro de consensos que los sindicatos de menor representatividad.

Dentro de los temas pendientes, se mencionan la transformación de la estructura del salario (donde se deben ir incorporando los componentes no remunerativos) y la modificación de la pirámide salarial (su forma está muy achatada y esto quita incentivos para asumir determinados cargos y responsabilidades en la jerarquía).

Catamarca

1. Estadística provincial*

Población (2010)	367.828
Empleo en el Sector Público	35.248
Empleados cada mil habitantes	89

* Fuente: Secretaría de Provincias, Ministerio del Interior.

2. Marco normativo

La Constitución de la provincia de Catamarca (1988) en su artículo 59 establece que "El trabajo goza de la protección especial del Estado que garantiza el cumplimiento efectivo de la legislación laboral y de las normas convencionales del trabajo, ejerciendo todas las facultades no delegadas por la Provincia al Gobierno Federal". La Constitución asegura, además, los siguientes derechos: 1.- Al salario mínimo, vital y móvil y a una retribución justa e igualitaria por igual tarea. A la inembargabilidad de la indemnización laboral y de parte sustancial del salario. 2.- A una jornada limitada. Al descanso y vacaciones pagos. 3.- A condiciones dignas de trabajo. 4.- A la protección contra el despido arbitrario y a la estabilidad en el empleo. 5.- A la capacitación y perfeccionamiento profesional. 6.- A la defensa de los legítimos intereses profesionales y a la libertad sindical. 7.- A la participación en las ganancias y a la cogestión y autogestión en la dirección de empresas. 8.- A la

salud, vivienda, educación y seguridad social integral, propia y de la familia. 9.- A la participación en la dirección de las instituciones de seguridad social de las que son aportantes.

En cuanto al régimen administrativo, la Constitución establece los siguientes principios: "La Administración Pública provincial se organizará de acuerdo con el sistema del mérito, con los métodos de la racionalización administrativa y con la mecanización, en cuanto fuera posible (artículo 164)". En cuanto al régimen de ingresos a la Administración Pública, se establece que los cargos para empleados públicos serán cubiertos por concursos de antecedentes y oposiciones organizados por ley y con las excepciones que esta establezca, de tal modo que aseguren la idoneidad de los agentes. La propia ley establecerá el escalafón y la carrera administrativa de acuerdo con el sistema del mérito (artículo 166).

La Ley 3276 (1992), Estatuto para el personal civil de la Administración Pública provincial, regula las relaciones entre el Estado empleador y sus trabajadores. Este cuerpo normativo establece: Régimen de ingreso; Categorización del personal: Personal Permanente (todo nombramiento de carácter permanente origina la incorporación del agente a la Carrera Administrativa); Personal no permanente: Personal de Gabinete, Personal Contratado,

Personal Transitorio, Personal Interino, Personal Religioso. Deberes y Prohibiciones; Derechos; Régimen disciplinario.

El escalafón del personal civil de la Administración Pública provincial (1977) establece que el personal comprendido en él revistará de acuerdo con la naturaleza de sus funciones en la categoría que le corresponda y en algunos de los siguientes agrupamientos de conformidad con las normas que para el caso se establecen: Administrativo. Profesional. Técnico. Mantenimiento y Producción. Servicios Generales. Profesional Asistencial. Sistema de Computación de Datos. Condiciones generales de ingreso a la Carrera administrativa. Cambio de agrupamiento. Retribuciones y Régimen de concursos.

La Ley 4723 (1992) reglamenta las negociaciones colectivas que se entablen entre la Administración Pública Provincial y sus empleados. La negociación podrá revertir el carácter general o sectorial, las partes deberán articular la negociación de los distintos niveles. La representación de la Administración Pública Provincial será ejercida por el Sr. Gobernador o por aquellos en quienes se delegue esta competencia, los que en ningún caso deberán tener rango inferior a Subsecretario. En las negociaciones de carácter general, la representación de los empleados será ejercida por las asociaciones sindicales con personería gremial más representativa encuadradas en el Estatuto del Empleado Público. La Comisión Negociadora General estará integrada por seis representantes de los trabajadores y seis representantes del Estado provincial. La negociación podrá abarcar las siguientes materias: a) Retribución de los trabajadores comprendidos en el marco de la autorización presupuestaria. b) Preparación de los planes de oferta de empleo. c) Materias de índole económica, de prestación de servicios sindi-

cal, asistencial y, en general, cuantas afecten las condiciones de trabajo y el ámbito de relación entre los sindicatos y la administración, la solución de los conflictos colectivos. d) Carrera, agrupamiento, promoción, capacitación, calificación y reglamentación de trabajo de los agentes provinciales. e) Concursos. f) Licencias. g) Jornadas de trabajo. h) Derechos sociales. i) Representación y actuación sindical en los lugares de trabajo. j) Nivel de negociación, su articulación en unidades inferiores y revisión a unidades superiores. k) Cualquier otra materia vinculada con la productividad y eficacia de los servicios y toda otra que las partes resuelvan incorporar de común acuerdo. l) La cogestión obrera. La Dirección Provincial de Trabajo será la autoridad de aplicación de las disposiciones y está facultada para dictar las resoluciones necesarias que aseguren su eficaz cumplimiento. La Dirección Provincial del Trabajo publicará los acuerdos celebrados entre las partes. El acuerdo regirá formalmente a partir del día siguiente de su celebración y se aplicará a todos los empleados, organismos o entes comprendidos. Los acuerdos celebrados entre las partes tendrán fuerza de ley y serán de cumplimiento obligatorio.

3. Estructuras

La Subsecretaría de Recursos Humanos y Gestión Pública, dependiente de la Secretaría General de la Gobernación, tiene a su cargo las temáticas de gestión pública y cuenta a su interior con: Dirección Provincial de Control de Gasto en Personal; Dirección Provincial de Recursos Humanos; Dirección Provincial de Gestión de la Información (Liquidación de haberes, tecnologías informáticas) e Instituto Provincial de la Administración Pública, ente responsable de la capacitación y formación de los agentes y funcionarios públicos

provinciales; como así también, el de brindar asistencia técnica y de cooperación a instituciones nacionales, provinciales, municipales y no gubernamentales.

4. Negociación colectiva

La provincia cuenta con un marco regulatorio de la NC desde 1992, aunque la negociación aún no está establecida como práctica habitual. Actualmente, el Poder Ejecutivo no está trabajando directamente con los gremios con respecto a las negociaciones, salvo en temas específicamente salariales, que se discuten a través del Consejo del Salario, donde se han logrado varios acuerdos. Este Consejo está integrado por el Gobernador, algunos ministros y los representantes de las asociaciones sindicales con personería gremial más representativa encuadrados en el Estatuto del Empleado Público (ATE y UPCN). En cuestiones conflictivas, el Gobernador de la Provincia participa del Consejo poniéndose a la cabeza de las negociaciones. Los gremios municipales adoptan y asumen actitudes de confrontación, en tanto que los gremios docentes, de salud y ATE, en general, adoptan en primera instancia una actitud negociadora procurando acuerdos que destraben los conflictos, pero en caso de no lograr un acuerdo, su actitud es confrontativa.

Existe en la jurisdicción un contexto adecuado para el diálogo, aunque también hay falta de experiencia de ambas partes para lograr mecanismos e instancias institucionales de diálogo que lleguen a acuerdos duraderos. Dentro de las cuestiones pendientes, se encuentra lograr un trabajo conjunto con los gremios para poder definir otro tipo de políticas con respecto a los recursos humanos, a la modernización del estatuto y escalafón de la AP.

Chaco

1. Estadística provincial*

Población (2010)	1.055.259
Empleo en el Sector Público	46.706
Empleados cada mil habitantes	45

* Fuente: Secretaría de Provincias, Ministerio del Interior.

2. Marco normativo

La Constitución de la provincia del Chaco (1994) declara en su artículo 29: "Todo trabajador goza de los siguientes derechos: 1.º. Al trabajo y a la libre elección de su ocupación. La provincia estimulará la creación de fuentes de trabajo. 2.º. A una retribución vital mínima y móvil, suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia; a una remuneración anual garantizada y a una retribución anual complementaria. A igual trabajo corresponde igual retribución. El trabajo nocturno será mejor remunerado que el diurno. Queda prohibido el trabajo de menores de dieciséis años en actividades fabriles o de talleres incompatibles con su edad. 3.º. A la limitación de las jornadas de trabajo en razón de su edad y sexo y de la naturaleza de la actividad. 4.º. Al descanso semanal y a vacaciones anuales remunerados. 5.º. A una adecuada capacitación profesional en consonancia con los adelantos de la técnica. 6.º. A la seguridad en el trabajo de forma de que su

salud y moral estén debidamente preservadas. Los trabajos nocturnos, los peligrosos y los insalubres deberán ser convenientemente regulados y controlados. Normas especiales tutelarán el trabajo de las mujeres y de los menores. A los trabajadores rurales deberá proporcionarse vivienda higiénica y decorosa y controlarse su abastecimiento. 7.º. A la estabilidad en el empleo y a indemnizaciones por despido arbitrario y falta de preaviso. La ley creará garantías contra el despido en masa. 8.º. A la participación en las ganancias de las empresas y al control en la producción y dirección. 9.º. A indemnizaciones adecuadas y seguros a cargo del empleador sobre los riesgos profesionales y a la rehabilitación integral por incapacidad. 10.º. A jubilaciones y pensiones móviles. 11.º. Al seguro integral y obligatorio. 12.º. A la organización sindical libre y democrática"

La Constitución de la provincia del Chaco en cuanto a la Administración Pública establece los siguientes principios: La Administración Pública debe estar dirigida a satisfacer las necesidades de la comunidad con eficiencia, eficacia, economicidad y oportunidad (artículo 69). Todos los habitantes de la provincia son admisibles en los empleos públicos sin más requisito que la idoneidad y preferente domicilio real en el lugar. La ley propenderá a asegurar a todo empleado de la Adminis-

tración Pública un régimen jurídico básico y un escalafón único. En cuanto a la estabilidad de los empleados públicos, se establece que ningún empleado de la provincia, con más de un año consecutivo de servicio, podrá ser separado de su cargo mientras dure su buena conducta, sus aptitudes físicas y mentales y su contracción eficiente para la función encomendada, a excepción de aquellos para cuyo nombramiento o cesantía se hubieren previsto normas especiales por esta Constitución o por las leyes respectivas (artículo 70).

La Ley 2017 (1976), Estatuto para el personal de la Administración Pública provincial, regula las relaciones entre el Estado como empleador y sus trabajadores. Este cuerpo normativo establece: Clasificación del personal según su estabilidad; Personal permanente: comprende al agente que, designado en un cargo vacante previsto en el manual de cargos, se incorpora al presupuesto de determinada dependencia y goza de la estabilidad prevista por el presente estatuto; y Personal transitorio: contratados, jornalizados diarios, personal de gabinete, nombramientos e ingresos, cese o egreso, prohibiciones, derechos del agente y antigüedad.

La Ley 1276 (1973), de Escalafón para la Administración Pública provincial, establece las categorías: personal administrativo y técnico, personal obrero y de maestranza y personal de servicio. Las categorías enunciadas se dividirán en grupos de acuerdo con lo siguiente: a) categoría personal administrativo y técnico: grupos 1 a 21, ambos inclusive; b) categoría personal obrero y de maestranza: grupos 0 a 10, ambos inclusive; c) categoría personal de servicio: grupos 0 a 10, ambos inclusive. Carrera administrativa, ingreso, promoción, período de prueba, retribuciones, sueldo básico. Régimen de aportes y retenciones. Horas extras.

La Ley 6421 (2009) regula las negociaciones colectivas que se celebren entre el Poder Ejecutivo, en su ámbito central, los entes autárquicos o descentralizados y sus empleados. La negociación colectiva podrá realizarse dentro de un ámbito general o sectorial. Las partes articularán la negociación en los distintos niveles. La negociación colectiva, regulada por la presente ley, será comprensiva de todas las cuestiones laborales que integran la relación de empleo tanto las de contenido salarial como las demás condiciones de trabajo. La representación de los empleados públicos será ejercida por todas las asociaciones sindicales, uniones o federaciones que hayan cumplido con el requisito de la inscripción ante el Registro existente en la Dirección Provincial del Trabajo. La representación de la Administración Pública provincial será ejercida por el representante paritario designado por el Poder Ejecutivo o aquellos en quienes deleguen su competencia, los que en ningún caso deberán tener rango inferior al de ministro. En caso de negociaciones que comprendan un ámbito sectorial, la representación deberá integrarse, además, con los ministros, subsecretarios o funcionarios del área con rango equivalente. En caso de negociaciones en el ámbito de entes autárquicos o descentralizados, la representación empleadora se integrará, además, con la máxima autoridad del respectivo organismo. La Autoridad de aplicación de la presente ley será el Ministerio de Gobierno, Justicia, Seguridad y Trabajo de la provincia, con intervención de la Dirección Provincial del Trabajo. El acuerdo suscripto de conformidad al presente régimen será remitido para su instrumentación mediante el acto administrativo respectivo, y a la Cámara de Diputados cuando correspondiere. El acuerdo regirá formalmente a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial y se aplicará a todos los empleados, organismos y entes comprendidos.

3. Estructuras

La Subsecretaría de Coordinación y Gestión Pública, dependiente de la Secretaría General de la Gobernación, tiene a su cargo las temáticas de gestión pública. Debe cumplir estos objetivos y funciones: diseñar, implementar y realizar el seguimiento de las políticas de modernización del Estado y asistir a la Secretaría General de la Gobernación en la determinación de lineamientos estratégicos y propuestas de normas reglamentarias en la materia. Intervenir en el análisis y propuestas para el rediseño de la macroestructura y asistir técnicamente en el proceso de elaboración y aprobación de las estructuras organizativas de los organismos de la Administración Pública; estimular la mejora continua en los procesos promoviendo la utilización de técnicas destinadas a la planificación, medición y control de la gestión pública; promover el diseño, implementación y monitoreo de programas de políticas públicas que brinden servicios al ciudadano con calidad, transparencia y accesibilidad con la gestión de gobierno; supervisar el diseño de la estructura programática y del presupuesto jurisdiccional, verificando el cumplimiento de metas físicas y financieras de la Gobernación; implementar la centralización de las Direcciones Generales de Administración, de Contrataciones, de Gestión de Bienes y de Recursos Humanos, conducir y supervisar el funcionamiento eficiente y el cumplimiento de las metas fijadas; promover y conducir planes de capacitación y formación para los agentes de la Administración Pública provincial; asegurarse de que se contemple la capacitación estratégica en políticas de transformación pública; promover la realización de estudios e investigaciones que contribuyan a la transformación y sostenimiento de un estado eficiente; intervenir en la coordinación y supervisión de un sistema de comunicacio-

nes innovador, confiable y extensivo a todo el ámbito provincial y establecer el control interno y la producción de informes del estado de gestión de la jurisdicción conforme a las pautas aprobadas por los órganos rectores en la materia.

La Subsecretaría de Coordinación y Gestión Pública para cumplir con estas funciones tiene bajo su órbita estos organismos: Dirección General de Contrataciones Estratégicas; Dirección General de Bienes; Dirección General de Recursos Humanos; Dirección Centro Provincial de Capacitación; Dirección de Comunicaciones; Dirección de Administración; Dirección de Organización Administrativa; Unidad de Planificación Sectorial; Unidad de Auditoría Interna.

4. Negociación colectiva

La Ley 6421 (2009) que regula las negociaciones colectivas de trabajo crea la comisión negociadora central, que es la encargada de llevar adelante los procesos de negociación. En cuanto a la representación sindical en la provincia, el gremio que nuclea a un alto porcentaje de empleados de la Administración Pública, UPCP (Unión del Personal Civil de la Provincia), participa en las negociaciones con el Estado; asimismo, han estado trabajando en esta temática otras organizaciones sindicales con personería jurídica y ámbito de actuación nacional (ATE y UPCN). Los temas pendientes a la espera del comienzo de las negociaciones son: lograr el primer CCT para la administración central, llegar a definir una nueva carrera administrativa y un nuevo estatuto escalafón y concretar el pase a planta de los trabajadores contratados, entre otros.

Chubut

1. Estadística provincial*

Población (2010)	509.108
Empleo en el Sector Público*	34.869
Empleados cada mil habitantes	75

* Fuente: Secretaría de Provincias, Ministerio del Interior.

2. Marco normativo

La Constitución de la provincia de Chubut (1994) en su artículo 24 garantiza, en cuanto sea de competencia provincial, a todos los trabajadores los siguientes derechos: 1. A igual trabajo igual salario. No puede fijarse diferente salario para un mismo trabajo por motivos de edad, sexo, nacionalidad o estado civil. 2. A la estabilidad en el empleo y a la indemnización por despido. 3. A la limitación de la jornada, el descanso semanal obligatorio, las vacaciones anuales pagas y el sueldo anual complementario. 4. A una retribución justa, un salario mínimo vital y móvil y retribución complementaria por cargas de familia. 5. A la higiene y seguridad en el trabajo y a la asistencia médica. A la mujer grávida se le acuerda licencia remunerada en el período anterior y posterior al parto y se concede a la madre durante las horas de trabajo el tiempo necesario para lactar. 6. A su capacitación. 7. A normas que eviten condiciones inhumanas de trabajo. 8. A

asociarse libre y democráticamente en defensa de sus intereses económicos, sociales y profesionales en gremios o sindicatos que puedan federarse o confederarse del mismo modo. Nadie puede atribuirse la representación gremial de trabajadores si no se ha cumplido con los requisitos que la ley establece para reconocer el funcionamiento de las asociaciones profesionales. Queda garantizado a los gremios concordar convenios colectivos de trabajo, recurrir a la conciliación y al arbitraje y el derecho de huelga. Ninguna medida de fuerza resuelta por una asociación gremial puede afectar la efectiva prestación de los servicios públicos mínimos esenciales bajo pena de su declaración de ilegalidad. 9. Al escalafón en la carrera administrativa. La ley reglamenta y limita el trabajo nocturno insalubre, el de las mujeres y el de menores de dieciocho años.

La Ley Provincial 1987 (1982), Estatuto personal Administración Pública provincial, regula las relaciones entre el Estado y sus empleados; este cuerpo normativo establece: Régimen de ingreso a la Administración Pública; Tipificación de la Planta de Personal 1) Planta permanente, que comprende: a) Personal sin estabilidad, b) Personal con estabilidad. 2) Planta temporaria, que comprende: a) Personal de Gabinete; b) Personal contratado por locación de servicios; c) Personal mensua-

lizado; d) Personal jornalizado. Régimen de licencias. Derechos, Deberes y obligaciones.

Este estatuto también contiene el escalafón para el personal de la Administración Pública provincial. Los cargos públicos serán creados por ley, en número cierto con denominación propia y con fijación del sueldo respectivo. Los cargos se definirán en el Nomenclador de Cargos, distribuidos por agrupamiento y clases, consignándose las especificaciones y requisitos de ingreso a cada cargo. El personal con estabilidad revistará en los siguientes agrupamientos, conforme la índole de sus tareas: 1. Servicio 2. Obrero 3. Técnico-Administrativo 4. Profesional 5. Jerárquico. Personal contratado son aquellos agentes cuya relación con la administración se rige por las cláusulas del contrato de locación de servicios que esta formaliza. Solo podrá contratarse personal en estas condiciones cuando se trate de la realización de tareas profesionales o técnicas de excepcional complejidad o especialización, que no puedan ser cumplidas por agentes de la Administración provincial. El contrato deberá especificar: a) Los servicios a prestar, b) El plazo de duración, c) La retribución y su forma de pago, d) Los supuestos en que se producirá la rescisión del contrato antes del plazo establecido. Personal temporario mensualizado o jornalizado son aquellos agentes necesarios para la ejecución de servicios, explotaciones, obras o tareas de carácter temporario, eventual o estacional que no pueden ser realizados con personal permanente de la administración, y se diferencian entre sí por la forma de retribución, por mes o por jornal.

La Ley 5279 (2005) regula las negociaciones colectivas que se celebren entre el Poder Ejecutivo provincial (comprendido de la Administración Pública provincial, entes centralizados, descentralizados y autárquicos, so-

ciedades del Estado y sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, entes del sector privado cuyas actividades sean de interés provincial), y las asociaciones sindicales de trabajadores del sector público y/o privado de referencia con personería gremial. La representación del Estado será ejercida por el Ministro de Coordinación de Gabinete o quien este designe. En el caso de establecerse negociaciones con alcance sectorial, la representación se integrará además con los ministros o titulares de las áreas respectivas de la Administración Pública provincial. 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. En el caso de negociaciones en el ámbito sectorial, intervendrán conjuntamente las asociaciones con personería gremial que correspondan a dichos ámbitos. La negociación colectiva regulada por la presente ley 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 las siguientes: a) La organización del Poder Ejecutivo provincial. b) Sus facultades de dirección. c) El principio de idoneidad como base del ingreso y de la promoción en la carrera administrativa. Las normas nacidas de las Convenciones Colectivas regirán para todos los trabajadores de la actividad o de la categoría dentro del ámbito a que estas se refieran. La Comisión Negociadora integrada por ocho miembros, cuatro de los cuales serán representantes del Poder Ejecutivo provincial y designados por este, y los otros cuatro serán representantes de las asociaciones de trabajadores. La parte que promueva la negociación deberá notificar a la Subsecretaría de Trabajo para que se formalice la convocatoria, la representación que inviste y las materias

objeto de la negociación. Cuando las partes voluntariamente se sometan a la instancia administrativa, la Subsecretaría de Trabajo podrá homologar los acuerdos y los Convenios Colectivos de Trabajo celebrados de conformidad a lo establecido en la presente ley, siendo de efectivo cumplimiento a partir de la fecha de notificación a las partes signatarias de los convenios arribados.

3. Estructuras

Dentro del Gobierno de la provincia de Chubut, las temáticas referidas a la gestión pública quedan en la órbita de la Subsecretaría de Modernización del Estado dependiente del Ministerio de Coordinación de Gabinete. La misión de la Subsecretaría es optimizar la gestión de la Administración Pública con el objetivo primordial de responder con calidad y efectividad a las demandas de la sociedad. Las funciones que desempeña son: implementar procedimientos tecnológicos a fin de optimizar la dinámica operativa interna y externa de la Administración Pública; capacitar a los empleados de la Administración en el uso de las herramientas de distintas áreas pertinentes; promover la integración horizontal y vertical, o sea, la articulación de las acciones entre los niveles de gobierno (provincial y municipales) y entre los diferentes sectores involucrados en una política pública.

Esta subsecretaría cuenta en su interior con la Dirección de Tecnología, la Dirección de Informática, la Dirección General de Estadística y Censos y la Dirección de Capacitación.

4. Negociación colectiva

La provincia cuenta con una Comisión Negociadora que es la responsable de implementar los procesos de negociación colectiva, y abarcar los distintos aspectos que hacen a la situación laboral de los empleados estatales. En general, todas las asociaciones de trabajadores estatales tienen diálogo con el Estado provincial, algunos más que otros, dependiendo siempre de la temática y del contexto. ATE es quien más asiduamente dialoga con sectores del Estado. El diálogo es iniciado por su parte, en general en la búsqueda de una solución a una problemática puntual, y por parte del Estado, para adelantarse a posibles inconvenientes.

Córdoba

1. Estadística provincial*

Población (2010)	3.308.876
Empleo en el Sector Público*	118.443
Empleados cada mil habitantes	35

* Fuente: Secretaría de Provincias, Ministerio del Interior.

2. Marco normativo

La Constitución de la provincia de Córdoba (1987) en su artículo 23. –Del trabajador–. garantiza a todas la personas en la provincia los siguientes derechos: 1. A la libre elección de su trabajo y a condiciones laborales equitativas, dignas, seguras, salubres y morales. 2. A la capacitación, al bienestar y al mejoramiento económico. 3. A una jornada limitada, con un máximo de cuarenta y cuatro horas semanales, con descansos adecuados y vacaciones pagas; y a disfrutar de su tiempo libre. 4. A una retribución justa, a igual remuneración por igual tarea y a un salario mínimo, vital y móvil. 5. A la inembargabilidad de la indemnización laboral y de parte sustancial del salario y haber previsional. 6. A que se prevean y aseguren los medios necesarios para atender las exigencias de su vida y de la familia a su cargo, en caso de accidente, enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, situación de desempleo y muerte, que tienda a un sistema de seguridad social integral. 7.

A participar en la administración de las instituciones de seguridad social de las que sean beneficiarios. 8. A participar de la gestión de las empresas públicas, en la forma y límites establecidos por la ley para la elevación económica y social del trabajador, en armonía con las exigencias de la producción. 9. A la defensa de los intereses profesionales. 10. A la gratuidad para la promoción de actuaciones administrativas o judiciales de naturaleza laboral, previsional o gremial. 11. A asociarse libre y democráticamente en defensa de sus intereses económicos, sociales y profesionales en gremios o sindicatos que puedan federarse o confederarse del mismo modo. Queda garantizado a los gremios concertar convenios colectivos de trabajo, recurrir a la conciliación y al arbitraje y el derecho de huelga. 12. A ser directivos o representantes gremiales, con estabilidad en su empleo y garantías para el cumplimiento de su gestión. 13. A la estabilidad en los empleos públicos de carrera, no pudiendo ser separados del cargo sin sumario previo, que se funde en causa legal y sin garantizarse el derecho de defensa. Toda cesantía que contravenga lo antes expresado, será nula, con la reparación pertinente al escalafón en una carrera administrativa. En caso de duda sobre la aplicación de normas laborales, prevalece la más favorable al trabajador.

En el artículo 174, la Constitución establece los principios básicos con los que se regirán la Administración Pública provincial y municipal: La Administración Pública debe estar dirigida a satisfacer las necesidades de la comunidad con eficacia, eficiencia, economía y oportunidad, para lo cual busca armonizar los principios de centralización normativa, descentralización territorial, desconcentración operativa, jerarquía, coordinación, imparcialidad, sujeción al orden jurídico y publicidad de normas y actos. El ingreso a la Administración Pública se hace por idoneidad, con criterio objetivo sobre la base de concurso público de los aspirantes, que aseguren la igualdad de oportunidades. La ley establece las condiciones de dicho concurso, y los cargos en los que por la naturaleza de las funciones deba prescindirse de aquel.

La Ley 7233 (1984), Estatuto del personal de la Administración Pública provincial, regula las relaciones entre el Estado y sus empleados. Este cuerpo normativo establece: Régimen de ingresos y reingresos; Deberes y prohibiciones; Derechos del agente; Carrera Administrativa; Régimen disciplinario; Reconocimiento y actividad sindical; Conformación de la Comisión de Relaciones Laborales. Clasificación del personal no permanente: a) Personal de Gabinete. b) Personal Interino. c) Personal Contratado. d) Personal Transitorio. e) Personal Suplente.

La Ley 6403 (1980), Escalafón del personal de la Administración Pública provincial, establece: Condiciones de ingreso; Carrera administrativa. Régimen de selección. a) Selecciones internas. b) Selecciones abiertas. Distinción funcional de agrupamientos: 1- Agrupamientos generales: Administrativo, Profesional, Técnico, Maestranza, Servicios generales. 2- Agrupamientos especializados: Sistema de computación de datos, otros que puedan incorporarse por ley.

La Ley 8329 (1994) regula la negociación y los convenios colectivos celebrados entre los sindicatos representativos de los trabajadores de los tres Poderes del Estado provincial, sus organismos autárquicos o descentralizados, empresas del Estado provincial, y quienes sean designados representantes de los poderes del Estado. Las negociaciones colectivas reguladas por la presente ley comprenderán todas las cuestiones laborales que integran la relación de empleo tanto las de contenido salarial como las demás condiciones de trabajo, a excepción de las facultades de dirección y la estructura orgánica de los Poderes del Estado. Las disposiciones que resulten de los Convenios Colectivos de Trabajo deberán ajustarse a los principios y garantías constitucionales, y respetar en su regulación la legislación vigente. El Ministerio de Trabajo de la Provincia de Córdoba será la Autoridad de Aplicación de esta ley. Los Convenios Colectivos de Trabajo celebrados conforme al régimen de la presente ley se considerarán homologados de pleno derecho. La Comisión de Conciliación estará compuesta por tres miembros, que representarán uno a cada parte y el tercero será designado por común acuerdo de ambas, además, se deberá nominar a un ciudadano versado en cuestiones de carácter laboral y de reconocido prestigio. El acuerdo regirá formalmente a partir de su publicación en el Boletín Oficial de la provincia.

3. Estructuras

Dentro del Gobierno de la provincia de Córdoba, las temáticas referidas a la gestión pública quedan en la órbita del Ministerio de Administración y Gestión Pública, cuyas funciones son: Asistir al Poder Ejecutivo en todo lo relativo a la organización y funcionamiento de la Administración Pública, el diseño, de-

sarrollo e implementación de proyectos en materia administrativa, de gestión de capital humano, régimen de adquisiciones públicas y estrategias de incorporación y uso de las tecnologías de la información con el fin de mejorar la calidad de la gestión pública provincial, conforme a las instrucciones impartidas por el Gobernador de la provincia, y en particular entender en: 1. La determinación de los objetivos y la formulación de políticas del área de su competencia. 2. La ejecución de los planes, programas y proyectos del área de su competencia elaborados conforme a las directivas que imparta el Poder Ejecutivo. 3. La gestión integral del sistema de administración y desarrollo del capital humano. 4. La aplicación del régimen legal y técnico del personal de la Administración Pública. 5. La interrelación del Poder Ejecutivo Provincial con las asociaciones gremiales que agrupan a trabajadores del sector público provincial. 6. La fiscalización del estado de salud de los aspirantes a ingresar en la Administración Pública provincial y de aquellos que ya se desempeñan en ella. 7. Todo lo relativo a la administración interna del Poder Ejecutivo y su organización. 8. La definición de políticas de administración, capacitación y desarrollo de recursos humanos. 9. La definición de las estructuras organizacionales de las distintas áreas del Estado provincial. 10. La coordinación y ejecución de planes integrales de capacitación de los agentes de la Administración Pública provincial. 11. La elaboración, aplicación y fiscalización del régimen de contrataciones y suministros del Estado provincial. 12. La administración de los recursos informáticos de la Red de Gobierno. 13. La determinación de los estándares informáticos de aplicación obligatoria para todos los organismos del gobierno provincial. 14. El impulso del uso de la tecnología aplicada a la simplificación de las gestiones administrativas. 15. La intervención en la gestión de la red

interna y externa de telecomunicaciones. 16. La intervención, evaluación y asesoramiento en la adquisición de recursos de software y hardware específicos. 17. La actuación como autoridad de aplicación en el Régimen Normativo que establece la infraestructura de Firma Digital establecida en la Ley 25506. La elaboración y ejecución del Plan Provincial de Gobierno Electrónico en coordinación con los organismos nacionales, provinciales y municipales. 18. La supervisión y fiscalización de la Dirección de Aeronáutica. 19. La coordinación del Instituto de Iniciativas Privadas (I.P. I.P.) siendo autoridad de aplicación del Decreto 958/2000. 20. Todo lo referente a los seguros de los agentes y bienes del Estado provincial. 21. La organización, dirección y fiscalización de los bienes del Estado y la administración de los inmuebles no afectados a otros organismos. 22. La administración y el mantenimiento de la flota vehicular del gobierno provincial. 23. La administración, supervisión y fiscalización del parque aeronáutico provincial. 24. La coordinación de los mecanismos de atención al ciudadano. 25. La coordinación de la cooperación internacional de la provincia vinculada con el intercambio de experiencias y asistencia técnica en materia de políticas gubernamentales. 26. Todo lo referido al monitoreo de la gestión y a la fijación, conforme con los principios establecidos en el artículo 10 de la Carta del Ciudadano aprobada por la Ley 8835, de los estándares de calidad y eficiencia de toda la actividad de la Administración Pública provincial centralizada y descentralizada, cualquiera sea su forma de organización. 27. El control objetivo, y bajo criterios técnicos pertinentes, de la calidad y eficiencia de la actividad de la Administración Pública, del cumplimiento de sus metas, plazos y objetivos que hubieren sido establecidos, pudiendo requerir informes y dictámenes a todas las áreas u órganos del Estado provincial. 28. La des-

concentración, descentralización y regionalización de los servicios administrativos y las actividades gubernamentales. 29. El diseño, implementación y monitoreo de programas que propendan a la mejora de los servicios al ciudadano y los que fomenten la transparencia y accesibilidad con la gestión de gobierno. 30. La participación activa en organismos interprovinciales y nacionales con funciones afines. 31. La ejecución del Programa de Asistencia Integral de Córdoba (P.A.I.Cor).

Las dependencias de esta Secretaría son: 1 - La Subdirección de Sistemas de Gestión por Objetivos (SSGO), que tiene a su cargo el establecimiento y la puesta en marcha de los Sistemas de Planificación Estratégica y Control de Gestión, herramientas de monitoreo que permiten orientar la diversidad de tareas que llevan adelante los Ministerios, Secretarías y Agencias del Gobierno de Córdoba y 2 - Instituto provincial de la administración pública, organismo responsable de la capacitación de los agentes de la administración pública en todos sus niveles, incluyendo los ámbitos de la formación, la investigación y extensión sobre gestión pública. Dirección de Procedimientos Administrativos y Sistemas Normativos y la Dirección General de Personal.

4. Negociación colectiva

La provincia cuenta con un marco regulatorio de la NC, aunque la negociación aún no está establecida como práctica sistemática habitual. La implementación de paritarias se establece para algunas áreas del Estado, aquellas con menor cantidad de personal. En este contexto, la mesa paritaria se centra en las discusiones salariales, aunque también existe eventualmente la posibilidad de tratar las problemáticas de las condiciones de trabajo de los empleados públicos.

Existe en la jurisdicción un contexto adecuado para el diálogo, los sindicatos tienen una visión de conjunto de la administración pública. Su dureza puede expresarse en las negociaciones salariales, situación en la que los negociadores no siempre están en condiciones de evaluar diversas alternativas de solución de conflictos. Por su parte, los representantes del Poder Ejecutivo se muestran abiertos a la resolución de conflictos por medio de la NC, aunque reconociendo dentro de la discusión salarial dificultades económicas por el enorme peso que tiene la partida de personal sobre el presupuesto. Dentro de los temas pendientes de resolución por las partes, se encuentran las importantes diferencias entre los haberes con los que se remuneran tareas similares según el régimen laboral (Ejemplo: bancarios, judiciales y agentes de empresas estatales, suelen estar muy por encima del salario del escalafón general). Esto lleva a la necesidad de modernizar el estatuto y el escalafón, unificar el salario en relación con la función cumplida, implementar un régimen de concursos, normalizar la situación de los contratados y diseñar un plan integral de capacitación para toda la AP.

Corrientes

1. Estadística provincial*

Población (2010)	992.595
Empleo en el Sector Público*	53.680
Empleados cada mil habitantes	52

* Fuente: Secretaría de Provincias, Ministerio del Interior.

2. Marco normativo

La Constitución de la provincia de Corrientes (2007) en su artículo 28 establece que la Administración Pública provincial está regida por los principios de legalidad, eficacia, austeridad, congruencia normativa, desconcentración operativa, capacidad, imparcialidad, equidad, igualdad y publicidad de las normas y actos. Su actuación tiende a lograr economía, sencillez e informalismo en el trámite, celeridad, participación y el debido procedimiento público para los administrados. Los funcionarios y empleados públicos deben ajustar su actuación a dichos principios. Ningún funcionario público debe ejercer violencia laboral sobre los empleados a su cargo o bajo su dependencia.

La Ley 4067 (1986) regula las relaciones entre el Estado como empleador y sus trabajadores. Este cuerpo normativo establece: Servicio civil de la provincia, sistema de administración de personal, planta de personal:

el personal se clasifica en permanente y no permanente. Admisibilidad e ingreso, derechos, obligaciones, prohibiciones, cese o egreso, reingreso, antigüedad, Junta de relaciones laborales régimen de licencias, control de asistencia, régimen disciplinario.

La Ley 4067 también establece el Escalafón de aplicación al personal permanente. Las categorías del presente Escalafón son las siguientes: a) Personal de Conducción. b) Personal Profesional. c) Personal Técnico. d) Personal Administrativo. e) Personal Artístico. f) Personal de Mantenimiento y Producción. g) Personal de Servicios Generales. Toda vacante producida en cualquiera de las categorías laborales previstas será cubierta de acuerdo con el siguiente orden de modalidad: a) Concursos Internos. b) Concursos Cerrados. c) Concursos Abiertos. Las clases son los sucesivos grados correlativamente enumerados de uno (1) a quince (15), cada clase establece el nivel resultante de la suma de factores determinados para la evaluación de las tareas y permiten, a los efectos remunerativos, el agrupamiento de las tareas semejantes. Los tramos son las divisiones de las distintas categorías, efectuadas conforme a la importancia o jerarquía de las funciones o tareas que desempeñe el personal y en relación con la clase que revista.

Ley NC 6033 (2010) dispone que las negociaciones colectivas que se celebren en la provincia de Corrientes entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, en cada caso, y las asociaciones sindicales representativas de los trabajadores estatales de los diferentes sectores, cualquiera sea el nivel, rama o especialidad, se regirán por las disposiciones de la presente ley. Constitución de paritarias. Objeto y conclusión de la negociación. Acuerdo. Comisión de interpretación e intermediación. Autoridad de aplicación. Conflictos colectivos. Derecho de huelga. Legislación Complementaria. Competencia Judicial.

3. Estructuras

La Secretaría de Planeamiento dependiente de la Gobernación tiene las funciones de: (a) Ser una estructura del Estado capaz de sugerir e impulsar acciones de gobierno estratégicas para la provincia, coadyuvando a la formulación de la política general de desarrollo del gobierno y evaluar su ejecución y efectos; (b) Colaborar con el Poder Ejecutivo provincial en el diseño participativo de un conjunto de directrices conformadas por las acciones, programas, planes y/o proyectos de corto, mediano y largo plazo que permitan la construcción de un modelo de provincia que tiene como eje de su política el desarrollo a partir del crecimiento económico y social; (c) Trabajar transversalmente en las áreas de gobierno provincial y nacional, apalancando en los procesos de innovación, sostenibilidad ambiental, identidad sociocultural, sugiriendo modificaciones en la gestión de las instituciones sociales y económicas de manera de concretar la inserción regional e internacional, especialmente en el ámbito del Mercosur, como factor de desarrollo estratégico; (d) Promover el desarrollo armónico, integral y sustentable de la provincia a través de la construcción de consensos sobre pro-

puestas de acción y gestión que reafirmen las políticas de Estado, apoyando el proceso de normalización y control de calidad de planes, programas y proyectos en ejecución, como también, asistir a los municipios y organismos descentralizados en las demandas vinculadas las incumbencias de esta Secretaría.

Quedan bajo la órbita de la Secretaría de Planeamiento: el Departamento de Coordinación y Control de la Gestión y la Unidad Ejecutora provincial.

4. Negociación colectiva

La provincia dispone de la Ley NC 6033 (2010) que establece los procesos de negociación colectiva. Las instancias de diálogo y negociación se celebran de manera provisoria, producto de situaciones particulares que refieren a cuestiones que se resuelven en el momento. En este sentido, debe decirse que existen conflictos permanentes referidos a cuestiones salariales, en cambio, no sucede lo mismo en relación con los aspectos ligados a las condiciones de empleo y de trabajo. Las situaciones conflictivas a las que se ha hecho referencia son manejadas en la provincia por la Subsecretaría de Trabajo que se encarga de dialogar con los sindicatos, consensuar y lograr acuerdos que respondan a la coyuntura. Los espacios de diálogo existentes están conformados por reuniones informales entre sindicatos y autoridades a pedido de ambas partes.

Entre las cuestiones pendientes, pueden mencionarse la posibilidad de contar con una Ley de Empleo Público que contemple cuestiones tales como el desarrollo pleno de paritarias, el diseño de una carrera profesional y la capacitación del personal como una necesidad en vistas a la modernización del Estado.

Entre Ríos

1. Estadística provincial*

Población (2010)	1.235.994
Empleo en el Sector Público*	68.595
Empleados cada mil habitantes	54

* Fuente: Secretaría de Provincias, Ministerio del Interior.

2. Marco normativo

La Constitución de la provincia de Entre Ríos (2008) en su artículo 36 establece que todos los habitantes son admisibles en los empleos públicos provinciales, municipales y comunales o de otros organismos en los que tenga participación el Estado sin más requisito que la idoneidad, sin perjuicio de las calidades especiales exigidas por esta Constitución. Solo serán designados y ascendidos previo concurso que la asegure, en igualdad de oportunidades y sin discriminación. En ningún caso, las razones étnicas, religiosas, ideológicas, políticas, gremiales, sexuales, económicas, sociales, fundadas en caracteres físicos o de cualquier otra índole serán motivo para discriminar o segregar al aspirante.

En su artículo 82, se declara que: "El trabajo es un derecho que el Estado protege e impulsa. Promueve el empleo y el trabajo decente en igualdad de condiciones para todos, y reivindica su competencia en materia de policía.

Controla el efectivo cumplimiento de la norma laboral y de las disposiciones convencionales y sanciona su incumplimiento. Garantiza la promoción de las acciones tendientes a la erradicación del trabajo no registrado y el cumplimiento de la legislación sobre trabajo infantil. Genera mecanismos de acercamiento entre las ofertas y demandas de puestos de trabajo. Reglamenta las condiciones de trabajo de empleados públicos provinciales y municipales y especialmente: a) La negociación colectiva, garantizando los principios de irrenunciabilidad, progresividad, primacía de la realidad, indemnidad y, en caso de duda, interpretación a favor del trabajador. b) El marco regulatorio general del empleado público provincial y municipal con participación de los trabajadores, que asegurará el cumplimiento de normas sobre higiene, seguridad y prevención de infortunios, y la participación de los trabajadores en la dirección y gestión de las empresas y entes autárquicos o descentralizados. c) El régimen de seguridad social para los empleados públicos provinciales y municipales en el ámbito de su competencia, con el objeto de proteger a trabajadores en actividad y pasivos. d) El salario mínimo para los obreros del Estado, el que se fijará conforme el costo de vida, no será inferior al vital y móvil. Todo incremento salarial, otorgado a partir de la presente Constitución, deberá estar sujeto a aportes y contribuciones.

e) La inembargabilidad del hogar de familia. f) El fomento de la construcción de viviendas higiénicas, con el concurso del Estado, sea en forma de desembolsos directos, de otorgamiento de créditos o garantías o de liberación de gravámenes. g) El asociacionismo gremial, debiendo fomentarlo y orientarlo. h) El funcionamiento de un organismo administrativo laboral único, con competencia provincial y municipal, en el ámbito público y privado que ejerza el poder de policía, participe en la negociación colectiva y en la solución de los conflictos individuales a través de la mediación, conciliación y arbitraje”

La Ley 9755 (2007) establece el marco de regulación del empleo público de la provincia de Entre Ríos. Este cuerpo normativo establece: condiciones generales de ingreso, naturaleza de la relación de empleo, régimen de estabilidad y régimen sin estabilidad. En cuanto al escalafón, dice: El personal comprendido en el ámbito del presente escalafón revistará, de acuerdo con la naturaleza de las funciones que le hubieren sido asignadas, en alguno de los siguientes agrupamientos: a) conducción, b) profesional, c) administrativo y técnico, d) servicios auxiliares.

En su Capítulo X, la ley establece la Convención Colectiva de Trabajo entre el Poder Ejecutivo, en su carácter de empleador, y las asociaciones sindicales y uniones de trabajadores con personería gremial a fin de convenir condiciones de trabajo, salarios y todo lo concerniente a la relación laboral. La representación de los empleados públicos será ejercida por las asociaciones sindicales, uniones o federaciones con personería gremial y ámbito de actuación. La representación del Estado estará en manos de quien al tal fin determine el Poder Ejecutivo provincial, quien no podrá tener jerarquía inferior a subsecretario y tendrá la responsabilidad

de conducir las negociaciones con carácter general. En caso de establecerse negociaciones con alcance sectorial, la representación se integrará además con los titulares de las áreas que a tal fin determine el Poder Ejecutivo provincial. El Consejo de la Paritaria Estatal (CPE), autónomo en sus funciones, será la autoridad administrativa de aplicación de la presente ley y en ejercicio de sus funciones estará facultado, entre otras, para disponer la celebración de las audiencias que considere necesarias para lograr un acuerdo donde sea parte el Poder Ejecutivo Provincial y/o la autoridad correspondiente y las respectivas asociaciones sindicales con personería gremial y ámbito de actuación. Celebrado el acuerdo, el Consejo de la Paritaria Estatal le correrá vista al fiscal para que se expida en un plazo de diez días hábiles, respecto a si el mismo no vulnera el orden público, los principios protectores del derecho del trabajo y las condiciones más favorables a los trabajadores del sector. Producido el dictamen fiscal, el Consejo homologará el acuerdo ordenando su registro por secretaría y su publicación en el Boletín Oficial de la provincia dentro de los diez días hábiles de recibido. El acuerdo regirá formalmente a partir de los treinta días corridos siguientes a su publicación y se aplicará a todos los empleados, organismos y entes comprendidos. Las normas de la Convención Colectiva serán de cumplimiento obligatorio por el Estado provincial y para todos los trabajadores de la Administración Pública provincial comprendidos en ella y no podrán ser modificadas unilateralmente en perjuicio de los trabajadores. La aplicación de la Convención Colectiva no podrá afectar las condiciones más favorables a los trabajadores, estipuladas o fijadas en casos individuales o colectivos.

El Decreto 2217/2012 aprobó el reglamento para la NC en el ámbito de la Administración

Pública de la provincia, dio lugar a la creación de la Comisión Negociadora Central e instituyó al Ministerio de Trabajo como autoridad de aplicación de las convenciones colectivas de trabajo.

3. Estructuras

La Secretaría de Gestión Pública y Transporte, creada a partir de la reforma de la Ley de Ministerios (2012), tiene la responsabilidad del diseño, implementación y seguimiento de políticas que incrementen la calidad, la eficiencia y la transparencia de los procesos de gestión de los organismos públicos de la Administración Pública provincial, debe promover el desarrollo institucional con calidad en el Gobierno Provincial y el fortalecimiento de la función administrativa y el servicio al ciudadano. Los desarrollos del área se orientan a toda la Administración Pública provincial, centralizada y descentralizada, entes autárquicos, empresas del Estado, sociedades con participación estatal y todo ente público; y especialmente, a los municipios de la provincia de Entre Ríos.

4. Negociación colectiva

La reforma constitucional de la provincia de Entre Ríos de 2008 consagra en su artículo 82 los derechos a la negociación colectiva para la Administración Pública, contando como antecedente la Ley 9755 de 2007, que dentro del marco regulatorio del empleo público incluye los mecanismos básicos para la implementación de los procesos de NC. El Decreto 2217/2012 aprueba el reglamento para la NC, así, se formalizan las paritarias, que ya tenían algunos avances, que posibilitan un permanente diálogo con los dirigentes sindicales en busca de los acuer-

dos necesarios para asegurar los derechos de los trabajadores. En la provincia, se comienzan a implementar algunos procesos de negociación colectiva que abarcan distintos aspectos referidos a la situación laboral de los empleados estatales y que tratan principalmente cuestiones salariales, como así también, condiciones y medio ambiente de trabajo. Los sindicatos con más representatividad son ATE y UPCN, ambos participan en los procesos de diálogo, en general, con una actitud positiva para alcanzar acuerdos.

Jujuy

1. Estadística provincial*

Población (2010)	673.307
Empleo en el Sector Público*	47.585
Empleados cada mil habitantes	69

* Fuente: Secretaría de Provincias, Ministerio del Interior.

2. Marco normativo

La Constitución de la provincia de Jujuy (1984) en su artículo 51 establece: 1.- El trabajo es un deber social y un derecho reconocido a todas las personas. 2.- Cada habitante debe contribuir con su actividad al desarrollo de la sociedad. 3.- El Estado promoverá la agremiación de los trabajadores autónomos para la defensa de sus derechos profesionales, asistenciales y previsionales.

En el artículo 52, se garantizan los derechos de los trabajadores: La provincia, en ejercicio del poder de policía que le compete, garantiza a los trabajadores el pleno goce y ejercicio de sus derechos reconocidos en la Constitución Nacional y la ley, y en especial: 1) condiciones dignas y equitativas para el desarrollo de sus actividades; 2) jornada limitada en razón de su edad, sexo o por la naturaleza de la actividad; 3) descanso y vacaciones pagados, y licencias ordinarias o especiales; 4) retribución justa; 5) salario vital, mínimo y

móvil; 6) igual remuneración por igual tarea; 7) protección contra el despido arbitrario; 8) capacitación profesional en consonancia con los adelantos de la ciencia y de la técnica; 9) higiene, seguridad en el trabajo, asistencia médica y farmacéutica, de manera que su salud esté debidamente preservada. A la mujer embarazada se le acordará licencia remunerada en el período anterior y posterior al parto y durante las horas de trabajo el tiempo necesario para lactar; 10) prohibición de medidas que conduzcan a aumentar el esfuerzo en detrimento de su salud o mediante trabajo incentivado, como condición para determinar su salario; 11) vivienda, indumentaria y alimentación adecuadas, cuando correspondiere por ley; 12) salario familiar; 13) mejoramiento económico; 14) participación en actividades lícitas tendientes a la defensa de sus intereses profesionales; 15) sueldo anual complementario; 16) reserva del cargo o empleo cuando se estableciere por ley nacional o provincial; 17) organización sindical libre y democrática basada en la elección periódica de sus autoridades por votación secreta.

En el artículo 54, la Constitución establece los derechos gremiales. Las asociaciones profesionales de trabajadores, de acuerdo con las leyes que reglamentan su ejercicio, gozarán de los siguientes derechos: 1) de organizarse libremente en federaciones

o confederaciones; 2) de concertar convenios colectivos de trabajo, los que una vez homologados por las autoridades competentes tendrán fuerza de ley; 3) de recurrir a la conciliación y al arbitraje; 4) de huelga, como medio de defensa de los derechos de los trabajadores y de las garantías sociales, una vez agotados los procedimientos conciliatorios o el arbitraje, cuando correspondiere; 5) de controlar la observancia de las normas laborales y de seguridad social, pudiendo hacer las denuncias que correspondieren ante las autoridades competentes; 6) los demás que establezca la ley.

La Ley 3161 (1974), Estatuto para el personal de la Administración Pública de la provincia de Jujuy, regula las relaciones entre el Estado y sus empleados. Este cuerpo normativo establece: Requisitos de ingreso y provisión de cargos; Clasificación del personal: 1. Personal de carrera o permanente (Todo personal nombrado con carácter permanente tiene derecho a ser incorporado a la carrera administrativa, la cual está dada por el progreso del agente administrativo dentro de los niveles escalafonarios). 2. Personal no permanente: Personal de gabinete, Personal contratado, Personal transitorio, Personal reemplazante (Este personal no tendrá derecho a la estabilidad ni a la carrera administrativa). Personal de gabinete. Derechos, Deberes y Prohibiciones. Establecimiento de Consejos de calificación y disciplina. Régimen de concursos. Régimen disciplinario.

En el Capítulo V de esta ley, se establece el escalafón del personal civil de la Administración Pública provincial. El ingreso a este escalafón se hará previa acreditación de las condiciones establecidas por el estatuto y cumplimiento de los requisitos particulares que para cada agrupamiento o tramo. Escalafón del personal civil de la Administración

Pública provincial: Agrupamiento administrativo, Agrupamiento profesional, Agrupamiento técnico, Agrupamiento de mantenimiento y producción, Agrupamiento de servicios generales, Agrupamiento profesional asistencial cambio de agrupamiento.

La Ley 4679, en el artículo 1, establece que: La provincia de Jujuy, a los efectos de garantizar el derecho a concertar Convenios Colectivos de Trabajo a las organizaciones representativas de los trabajadores, adhiere en lo pertinente a la Ley Nacional 24185, en tanto sean compatibles con las previsiones contenidas en la Constitución de la provincia y el derecho de los empleados públicos; sin perjuicio de otras modalidades de negociación colectiva, emergentes de los principios de libertad sindical, siendo de aplicación supletoria la Ley 3161/74.

3. Estructuras

La provincia de Jujuy no cuenta con un área específica de Gestión Pública. Algunas de estas temáticas entran en la órbita de la Secretaría General de la Gobernación que cuenta en su interior con: Dirección General de Administración, Dirección Provincial de Personal, Dirección de Trámites y archivos administrativos, Secretaría de DD.HH., Dirección Provincial de prensa y difusión, Dirección Provincial de Boletín Oficial, Representación oficial del Gobierno de Jujuy en Buenos Aires.

En cuanto a la capacitación de los empleados públicos, la provincia cuenta con el Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP), creado por decreto en 2000, dependiente directamente del Gobernador. Esta iniciativa gubernamental responde al intento de orientar el trabajo de los empleados públicos hacia una gestión eficiente que brinde res-

puestas a las demandas de servicios de calidad, ya sean administrativos, educativos, de salud, de infraestructura, etcétera. La capacitación y formación del personal del Estado, cualquiera sea su función y posición dentro de la escala jerárquica, es una política pública que acompaña la modernización y transformación encarada por el ejecutivo provincial. Las funciones del IPAP son: a) Promover y realizar estudios y diagnósticos referidos a los aspectos estructurales y de comportamiento del sector público. b) Formar funcionarios públicos, perfeccionar y actualizar sus conocimientos de acuerdo con las necesidades de capacitación del sector público y con las exigencias de la carrera administrativa, establecidas en los estatutos y escalafones respectivos. c) Garantizar el avance, mejora y adquisición de nuevas capacidades técnicas relacionadas con los principales objetivos, políticas y funciones de la institución o repartición a la que pertenece el agente. d) Organizar y ejecutar cursos, seminarios, talleres y ciclos de conferencias para las distintas especialidades y niveles de agentes de la administración provincial. e) Intervenir en los procesos de evaluación de los agentes del Estado y entender en la determinación de planes y programas de capacitación del personal y su reubicación conforme a sus condiciones. f) Asignar el desarrollo de planes de capacitación a los distintos organismos del Estado de acuerdo con sus necesidades específicas y supervisar su cumplimiento. g) Programar y coordinar la asistencia técnica con otros organismos e instituciones municipales, provinciales, nacionales o internacionales. h) Sugerir y/o coordinar con los organismos pertinentes modificaciones de los procesos o sistemas administrativos basándose en los conceptos y herramientas de gestión modernas. i) Dictar el reglamento interno para su funcionamiento y elaborar su organigrama. j) En general, realizar todos

los actos que sean necesarios para el debido cumplimiento de sus necesidades.

4. Negociación colectiva

La provincia adhirió a la Ley Nacional NC 24185, pero las condiciones particulares de esa adhesión tenían que reglamentarse en consenso con los sindicatos, cuestión que aún está pendiente. Si bien en la actualidad no hay NC en la provincia, sí existe, como instancia institucional de diálogo, un consejo del salario donde participan representantes del Frente de Gremios Estatales, Secretarios Generales de los sindicatos que agrupan a los empleados públicos en sus diferentes áreas y representantes del Poder Ejecutivo, Ministro de Hacienda junto a el Secretario de Gobierno. El diálogo comienza cuando el conflicto se ha desatado y están vigentes las medidas de fuerza; en este contexto, se negocia la agenda de crisis, exclusivamente.

El Frente de Trabajadores Estatales está conformado por sindicatos fuertes, movilizadas y, generalmente, confrontativas, aunque no llegan a representar la mitad de los empleados de AP. Estos gremios reclaman la implementación de la ley de negociaciones colectivas para un rápido llamado a paritarias. Por su parte, las autoridades de la provincia, en el marco del llamado Diálogo Social, se muestran abiertas a la posibilidad de implementar un proceso de NC, aunque tienen presente las limitaciones presupuestarias. Entre otras cuestiones a ser abordadas por las partes, se encuentran la actualización normativa del estatuto y escalafón de la AP, una metodología de ingreso objetiva en los cuadros del Estado, un sistema de carrera administrativa y la evaluación de desempeño.

Mendoza

1. Estadística provincial*

Población (2010)	1.738.929
Empleo en el Sector Público*	76.698
Empleados cada mil habitantes	44

* Fuente: Secretaría de Provincias, Ministerio del Interior.

2. Marco normativo

La Constitución de la provincia de Mendoza (1916) en su artículo 30 declara que todos los argentinos son admisibles a los empleos públicos de la provincia sin otras condiciones que su buena conducta y capacidad, en todos aquellos casos en que esta Constitución o la ley no exijan calidades especiales. La remoción del empleado deberá obedecer a causa justificada, y se dictará una ley especial que rija en materia de empleo, su duración, estabilidad, retribución y promoción o ascenso.

El Decreto-Ley 560/1973, Estatuto del empleado público, regula las relaciones entre el Estado y sus empleados. Este cuerpo normativo establece: Régimen de ingreso. Clasificación del personal: 1- personal permanente (todo nombramiento de carácter permanente origina la incorporación del agente a la carrera, la cual está dada por el progreso del mismo dentro de los niveles

escalafonarios. 2- personal no permanente. Artículo 5- el personal no permanente comprende: a) personal de gabinete. b) personal temporario. Deberes y prohibiciones. Derechos. Régimen disciplinario.

La Ley 5126 (1986), Escalafón del empleado público, establece los principios básicos que deberán respetarse para el ingreso: a) toda vacante de la Administración Pública será cubierta obligatoriamente por concurso de antecedentes y oposición; b) para cubrir los cargos vacantes se llamará a concurso interno. En el caso de vacantes en clase inicial de cada agrupamiento, como así también las de otras clases cuya cobertura no hubiere podido concretarse a través de correspondiente concurso interno, se llamará a concurso abierto; c) en los concursos internos podrán participar todos los agentes de la Administración Pública, cualquiera sea su situación de revista, permanente, no permanente, interinos o contratados; d) los concursos serán siempre públicos y con plena difusión anterior y posterior a su realización; e) la Administración deberá garantizar la objetividad e imparcialidad en la tramitación de los concursos; f) para el sistema de concursos, la reglamentación establecerá el pertinente régimen de recursos; g) las entidades gremiales representativas de los agentes estatales tendrán participa-

ción en la junta calificadora del concurso. Hasta tanto se cubran por concurso los cargos de todo personal designado sin haber observado tal requisito, los agentes estatales no podrán ser removidos, excepto por sumario administrativo. Este escalafón está constituido por clases correlativamente numeradas de la uno (1) a la trece (13) para el personal mayor de dieciocho años y de la clase "a" a la "d" para los menores de esa edad. El personal revistará, de acuerdo con la naturaleza de sus funciones, en alguno de los siguientes agrupamientos y en la clase que le corresponda de conformidad con las normas que para cada caso se establecen: a) administrativo y técnico, b) profesional, c) asistencial y sanitario, d) mantenimiento y producción, e) sistema de computación de datos, f) servicios generales. Régimen remunerativo-retribuciones-salarios-sueldos-agrupamientos-escala porcentual.

A partir de la sanción de la Ley 6656 (1999), la provincia de Mendoza adhiere a la Ley Nacional 24185 "Convenciones colectivas para trabajadores del Estado".

3. Estructuras

La Subsecretaría de Gestión Pública dependiente de la Secretaría de Coordinación de Gabinete tiene como funciones: (a) Diseñar y proponer al Ministro Secretario General de la Gobernación las políticas de aplicación general relativas a: régimen de la función pública, administración del sistema de recursos humanos, sistemas de organización estructural del Estado provincial. (b) Aprobar los planes, programas y acciones que elaboren las unidades organizativas de su dependencia en el marco de los objetivos, metas, estrategias y políticas aprobadas. (c) Informar al Poder Ejecutivo y a la comunidad los resultados de la

ejecución de políticas, planes, programas, acciones y prestación de servicios y la marcha de las acciones en el área de su competencia. (d) Coordinar actividades con otras áreas del Estado para otorgar soluciones integrales a la población. (e) Desempeñar las funciones y comisiones que el Ministro Secretario General de la Gobernación le delegue y encomiende, y mantenerlo informado sobre el desarrollo de sus actividades. (f) Someter a la aprobación del Ministro Secretario General de la Gobernación aquellos estudios y proyectos de disposiciones, lineamientos y políticas que se elaboren en el área de su responsabilidad y que así lo ameriten. (g) Dictar las medidas necesarias de mejoramiento administrativo en las unidades que se le hubieren adscrito y proponer al Ministro Secretario General de la Gobernación la delegación en servidores públicos subalternos, de atribuciones que se le hayan encomendado. (h) Diseñar e implementar las políticas de capacitación para el personal de la Administración Pública provincial. (i) Promover la realización de estudios e investigaciones que contribuyan al conocimiento de la Administración Pública provincial y del Estado. (j) Representar a la Provincia en el Consejo Federal de la Función Pública. (k) Entender en la planificación e implementación del Plan Provincial de Gobierno Electrónico y Firma Digital en coordinación con organismos nacionales, provinciales y municipales.

La Subsecretaría de Gestión Pública cuenta en su interior con las siguientes reparticiones: Sistema de Evaluación e Implementación de Calidad, Unidad Central de Recursos Humanos, Dirección de Modernización del Estado, Escuela de Gobierno y Administración de la Provincia, Comité de Información Pública.

4. Negociación colectiva

La provincia cuenta con normativas de NC, aunque no se negocia en forma permanente. Los procesos de diálogo se dan ante situaciones de conflicto desatadas generalmente por reclamos salariales. En las comisiones paritarias, participan por parte del Estado empleador: Ministerio de Gobierno, Subsecretaría de Finanzas del Ministerio de Hacienda y Subsecretaría de Trabajo. Por parte del sector sindical, ATE y UPCN.

Dentro de las cuestiones pendientes de tratamiento en el ámbito paritario, se encuentran: las condiciones y medio ambiente de trabajo, la carrera administrativa (en la que la Subsecretaría de la Gestión Pública comenzó a trabajar), ingreso y egreso, concursos y un plan de concientización en los sindicatos para que observen las instancias de capacitación como formación continua, que es un requisito fundamental en la carrera administrativa y concursos en la Administración.

Neuquén

1. Estadística provincial*

Población (2010)	551.266
Empleo en el Sector Público*	54.118
Empleados cada mil habitantes	97

* Fuente: Secretaría de Provincias, Ministerio del Interior.

2. Marco normativo

La Constitución de la provincia del Neuquén (1994) en su artículo 52 declara que “El trabajo es un deber social y un derecho reconocido a todos los habitantes.” En su artículo 54, se establece que la provincia, mediante la sanción de leyes especiales, asegurará a todo trabajador en forma permanente y definitiva lo siguiente: Libre elección de su ocupación; Salario vital mínimo móvil; Jubilaciones y pensiones móviles, que no serán menores del ochenta por ciento de lo que perciba el trabajador en actividad; Fijación de salarios informes para toda la provincia; La igualdad de salario por igual trabajo, con prescindencia de sexo y edad; Vacaciones anuales pagas; Semana legal de cuarenta y cuatro horas, en jornadas de ocho horas como máximo, con reducción a un máximo de seis horas diarias para el trabajo nocturno, insalubre y peligroso y de los menores de dieciocho años, con descanso semanal de treinta y seis horas consecutivas como mí-

nimo; Prohibición de la ocupación de menores de dieciséis años y de mujeres en tareas insalubres y peligrosas; Estabilidad en el empleo con prohibición absoluta del despido en masa; Condiciones de trabajo que aseguren la salud, el bienestar, la vivienda, la educación y la asistencia médica y farmacéutica; Seguro social para casos de enfermedad, desempleo, invalidez, vejez y muerte; Derecho al salario familiar; Régimen de prevención e indemnización de accidentes y enfermedades, sean o no profesionales; Rehabilitación integral de los incapacitados”.

En cuanto al ingreso a la Administración Pública provincial, la Constitución establece en su artículo 59 que los empleados públicos, provinciales y municipales serán designados por concurso de antecedentes y oposición, previa prueba de suficiencia. Los estatutos respectivos determinarán también el régimen de estabilidad, ascenso y cesantía, garantizándose el derecho de defensa ante tribunales especiales y las indemnizaciones pertinentes en caso de arbitrariedad.

En cuanto a las garantías de asociación para los trabajadores, la Constitución establece: “Todo individuo puede defender sus derechos y sus intereses por la acción gremial y adherirse al sindicato de su rama, siendo esto optativo. Las asociaciones obreras goza-

rán del reconocimiento legal sobre la base de la libertad sindical que asegure un régimen de democracia interna en los sindicatos y su total autonomía frente a los empleadores y el Estado. Serán reconocidos jurídicamente como partes contratantes en los contratos colectivos de trabajo (artículo 56). Reconocimiento del derecho a huelga como medio de defensa de los derechos de los trabajadores y de las garantías sociales. Los trabajadores no podrán ser perseguidos ni arrestados por sus actividades sindicales, que serán reguladas por el fuero laboral a legislar (artículo 55)''

El Decreto-Ley 1853/1958, Estatuto del personal civil de la Administración Pública de la provincia del Neuquén, regula las relaciones entre el Estado provincial, como empleador, y sus trabajadores. Este cuerpo normativo establece el régimen de ingreso: el ingreso a la carrera administrativa se hará por el puesto inferior del grupo correspondiente a cada categoría. Podrá apartarse de esta regla solo en casos de requerirse para llenar el cargo, idoneidad específica o técnica con título habilitante, debiendo en estos casos llamarse a concurso al que tendrán acceso y prioridad en igualdad de condiciones, todos los agentes de la Administración provincial que llenen los recaudos del llamado; la estabilidad laboral; los deberes y derechos; las licencias y el régimen disciplinario.

La Ley 1974 (1992) regula las cuestiones que se susciten en materia de condiciones de trabajo y relaciones laborales del personal de la Administración Pública, organismos descentralizados y entes autárquicos del Estado provincial. Estas se resolverán por el procedimiento de Convenciones Colectivas de Trabajo dentro del marco general del Decreto-Ley 1853/1958 y sus modificaciones, las que quedan homologadas como ley. No será materia de estas Convenciones Colectivas

de Trabajo lo que constitucionalmente sea facultad del Poder Legislativo, sin perjuicio de que las partes compatibilicen proyectos para someterlos a su consideración. En cuanto a la conformación de la mesa de negociación, la ley establece en su artículo 2 que negociarán y firmarán los Convenios de Trabajo: a) Por la Administración Pública provincial, los representantes que designe el Poder Ejecutivo. b) Por los trabajadores, los representantes que designen las organizaciones sindicales con personería gremial y ámbito de representación en el territorio provincial. En caso de haber más de una (1), la representación será proporcional a la cantidad de afiliados. Será autoridad de aplicación de la presente ley la Subsecretaría de Trabajo de la provincia del Neuquén. La Comisión Paritaria se constituirá con cuatro (4) representantes de la Administración Pública provincial designados por el Poder Ejecutivo, uno (1) de los cuales será presidente, y cuatro (4) por la entidad o entidades sindicales con personería gremial signataria de la Convención Colectiva de Trabajo. La Convención Colectiva, luego de homologada por la Subsecretaría de Trabajo de la provincia, será aplicable a todos los trabajadores —afiliados o no— que se desempeñen en la Administración Pública, organismos descentralizados y entes autárquicos del Estado provincial, presten servicios en forma permanente o transitoria o fuera del territorio de la provincia (artículo 6).

3. Estructuras

Dentro del Gobierno de la provincia del Neuquén, las temáticas referidas a la gestión pública se encuentran a cargo de la Secretaría de Estado de la Gestión Pública y Contrataciones. Esta Secretaría tiene como principales objetivos lograr transparencia y una mayor racionalidad del accionar del sector

público. Su prioridad es controlar y propiciar que la forma y ejecución de los planes, programas, proyectos y obras de gobierno se lleven a cabo con la debida eficiencia. La Secretaría desarrolla un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de resultados de la gestión pública, promoviendo el cumplimiento de los principios de economía, celeridad, simplicidad administrativa, eficacia, objetividad, imparcialidad, honestidad, productividad, transparencia, confiabilidad y buena fe.

La Secretaría de Estado de la Gestión Pública y Contrataciones tiene bajo su órbita dos subsecretarías: (a) Subsecretaría de Gestión Pública: Coordinación administrativa, Dirección provincial de sumarios, Junta de disciplina y (b) Subsecretaría de Información Pública: Dirección provincial de prensa, Dirección provincial de medios, Dirección provincial de Radio y Televisión del Neuquén. Dependen directamente de la Secretaría las siguientes reparticiones: Oficina provincial de contrataciones, Dirección provincial de Gestión de Recursos Humanos, Dirección provincial de Capacitación y Formación de RR.HH., Oficina provincial de tecnologías de la información y la comunicación (OPTIC), Coordinación técnica, Coordinación de relaciones institucionales y control, unidad de gestión de emprendimientos, Agencia de desarrollo de tecnologías de la información y la comunicación del Neuquén y Unidad de gestión de gobierno electrónico.

esta jurisdicción procesos de negociación colectiva, donde los temas centrales refieren a condiciones de empleo: la forma de ingreso, la carrera, egreso, licencias y, posteriormente, se trabaja el tema salarial. Entre las cuestiones pendientes de ser resueltas, se pueden mencionar: el pase a planta de los contratados y las cuestiones que hacen a la capacitación, ya que hay un déficit de formación en los RR.HH. en relación con los perfiles requeridos.

4. Negociación colectiva

En la provincia, la Ley 1974/92 establece la resolución de las cuestiones que hacen a las condiciones de trabajo y a las relaciones laborales en la Administración Pública a través de las convenciones colectivas de trabajo. Al respecto, se llevan a cabo habitualmente en

Salta

1. Estadística provincial*

Población (2010)	1.214.441
Empleo en el Sector Público	56.367
Empleados cada mil habitantes	45

* Fuente: Secretaría de Provincias, Ministerio del Interior.

2. Marco normativo

La Constitución de la provincia de Salta (1998) en su artículo 28 declara que la libertad de trabajo y del ejercicio de cualquier actividad económica o profesional es un derecho asegurado a toda persona, siempre que no sea contraria al orden público o al derecho de terceros. Reconociendo los siguientes derechos (artículo 44) del trabajador: 1) Derecho a trabajar. 2) Derecho a una retribución justa. 3) Derecho a la capacitación. 4) Derecho a condiciones dignas de trabajo. 5) Derecho a la preservación de la salud. 6) Derecho al bienestar. 7) Derecho a la seguridad social. 8) Derecho a la protección de la familia. 9) Derecho al mejoramiento económico. 10) Derecho a la defensa de los intereses profesionales.

En el artículo 46, se garantizan los derechos gremiales: los trabajadores y los dirigentes sindicales no pueden ser discriminados ni perjudicados por sus actividades gremiales. Las organizaciones profesionales o gremia-

les son reconocidas jurídicamente para el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes que establecen las leyes de la Nación y de la Provincia. Los sindicatos no pueden ser intervenidos ni sus sedes clausuradas ni sus fondos bloqueados, sino por orden de juez competente.

En cuanto a los principios generales que rigen la Administración Pública, en su artículo 61, la Constitución establece que los funcionarios y agentes sirven exclusivamente a los intereses del pueblo. Actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, desconcentración, coordinación, imparcialidad, sujeción al orden jurídico y publicidad de normas y actos. La descentralización administrativa es dispuesta siempre por ley y atiende a los intereses y necesidades de las diferentes regiones de la provincia. La Administración Pública se ajusta al principio de centralización normativa y desconcentración operativa. En cuanto a la carrera administrativa (artículo 64), se establece que constituye un derecho de los agentes públicos de todos los poderes y organismos provinciales y municipales. La ley organiza la carrera administrativa sobre las siguientes bases: 1) Determina la jerarquía hasta la cual se extiende la carrera administrativa. 2) El ingreso se produce mediante sistemas objetivos de selección. El ascenso se funda en el mérito

del agente. 3) El agente de carrera goza de estabilidad. 4) Corresponde igual remuneración por igual función. 5) El agente tiene derecho a la permanente capacitación. 6) Los agentes de la Administración Pública participan a través de sus representantes en los órganos colegiados de administración de los entes descentralizados de acuerdo con los términos de las pertinentes leyes.

La Ley 5546 (1980), Estatuto del Empleado Público para la provincia de Salta, regula las relaciones entre el Estado y sus empleados. Este cuerpo normativo establece Condiciones de Ingreso y Reingreso: son condiciones necesarias y concurrentes para ingresar o reingresar a la Administración Pública provincial las siguientes: a) Idoneidad para el cargo o función. b) Ser argentino nativo o naturalizado con un año de ejercicio de la ciudadanía. c) Tener 18 años de edad como mínimo. d) No ser infractor a disposiciones vigentes sobre servicio militar. e) Haber cumplido con la enseñanza mínima obligatoria y en especial la que determina el escalafón para cada agrupamiento. f) Certificado de salud psicofísico otorgado por autoridad competente. g) No encontrarse incurso en incompatibilidad. h) Poseer buena conducta, la que se evaluará a través de los antecedentes registrados en su prontuario personal. i) No registrar antecedentes contrarios a los principios consagrados en las Constituciones nacional y provincial.

El Decreto 312/1980, Escalafón para el personal de la Administración Pública provincial, establece: El personal comprendido por esta norma puede revistar en los siguientes agrupamientos: Personal superior, Administrativo, Profesional, Técnico, Mantenimiento y producción, Servicios generales, Aeronavegante. El ingreso a este escalafón tendrá lugar cuando se realicen concursos cerrados o abiertos

donde el personal ingresará por la categoría inferior del agrupamiento que corresponda. Esta norma también establece las particularidades para cada agrupamiento (categorías, tramos, cambios de agrupamiento) y las disposiciones generales y transitorias.

La Ley 7140 (2001) regula las convenciones colectivas que se celebren entre la Administración Pública provincial y sus empleados. Esta ley establece que: "Las Convenciones Colectivas de Trabajo para el personal se celebrarán entre el representante en quien el Gobernador de la provincia, en su calidad de jefe de la Administración, hubiese delegado expresamente la facultad pertinente y los representantes designados por las entidades sindicales con personería gremial en proporción al número de afiliados (artículo 3). La negociación colectiva podrá realizarse dentro de un ámbito general o sectorial, según la actividad de la cual se trate. Las partes articularán la negociación en los distintos niveles. Para cada negociación, general o sectorial, se integrará una comisión negociadora en la que serán parte: los representantes del Estado empleador y de los sindicatos con ámbito de actuación y personería gremial otorgada y acreditada por el Ministerio de Trabajo, Recursos Humanos y Formación Profesional de la Nación (artículo 4). La negociación colectiva a que se refiere la presente ley podrá versar sobre aquellos aspectos de la relación laboral propuestos por cualquiera de las partes y expresamente habilitados para su negociación por el Poder Ejecutivo. Las negociaciones sobre aspectos salariales deberán supeditarse a las previsiones de la Ley de Presupuesto vigente para el año en que tales negociaciones tengan lugar (artículo 5). La Convención Colectiva será remitida para su instrumentación al Poder Ejecutivo provincial, el que deberá dictar el decreto aprobatorio correspondiente dentro de los treinta (30) días de la suscrip-

ción del acuerdo (artículo 12). La Autoridad Administrativa Provincial del Trabajo llevará el registro de todas las actuaciones relativas a las Convenciones Colectivas que se celebren dentro del presente régimen, a cuyo efecto el instrumento quedará depositado en la misma (artículo 13). La Convención homologada será aplicable a todos los trabajadores que se desempeñen en el ámbito de la Convención, que presten servicios en forma permanente dentro o fuera de la provincia (artículo 14).”

3. Estructuras

Dentro del Gobierno de la provincia de Salta, las temáticas referidas a la Gestión Pública se encuentran a cargo de la Secretaría de la Función Pública, dependiente de la Secretaría General de la Gobernación. Dentro de sus funciones, están las de coordinar las políticas fijadas por el Gobernador y gestionar todas las cuestiones que hayan de ser sometidas a su consideración y la decisión, y ejecutar la política referida a las estructuras administrativas, formas de organización, métodos, sistemas de procedimientos de los organismos de la Administración Pública provincial.

Esta Secretaría se compone por los siguientes departamentos: Dirección de Calidad, Dirección de Personal y Coordinación General de RR.HH., Dirección General de Organización, Coordinación General de Empleo Público, Dirección General de Personal, Dirección General de Calidad de los Servicios, Coordinación del Sistema de Recursos Humanos, Escuela de Administración Pública.

4. Negociación colectiva

La provincia cuenta con normativas que reglamentan la NC y con un convenio colectivo de trabajo firmado en 2005 (Decreto 2615/2006), donde se establecieron los principios generales del trabajo del empleado público, la irrenunciabilidad de los derechos adquiridos y las garantías a condiciones de higiene y seguridad vigentes en los acuerdos con la OIT. En noviembre de 2008, se conformó la Comisión Negociadora Central (CNC) que reglamentó el procedimiento y el funcionamiento en general de la Comisión. En el contexto actual, se pretende poder compatibilizar el proyecto de NC del Poder Ejecutivo con el de los sindicatos.

Existe predisposición para el diálogo de parte de los sindicatos con los representantes del Poder Ejecutivo, aunque ATE y UPCN se niegan a sentarse en la misma mesa de diálogo, por tanto, las reuniones con las autoridades provinciales suelen darse por separado. En esta jurisdicción, generalmente, ATE se muestra confrontativo en su acción directa, mientras que UPCN asume una posición dialoguista. Esta agrupación cuenta con el 70% de la representatividad de los empleados del escalafón general. Los temas pendientes para la Comisión Negociadora Central (CNC) son la instauración de una nueva carrera administrativa, el desarrollo y aplicación de un régimen de concursos abierto, la garantía de la estabilidad laboral del empleado público y la confección de un plan de capacitación que mejore las competencias del empleado.

Santa Cruz

1. Estadística provincial*

Población (2010)	273.964
Empleo en el Sector Público	24.885
Empleados cada mil habitantes	108

* Fuente: Secretaría de Provincias, Ministerio del Interior.

2. Marco normativo

La Constitución de la provincia de Santa Cruz (1998) en su artículo 32 declara que: "La idoneidad será la única condición para el desempeño de cargos y empleos públicos, quedando expresamente prohibido exigir para ello afiliación política alguna. Ningún empleado de la provincia o de las municipalidades con más de seis meses de servicio podrá ser separado de su cargo mientras dure su buena conducta, sus aptitudes físicas o mentales y su contratación eficiente a la misión encomendada, a excepción de aquellos para cuyo nombramiento o cesantía se hayan previsto por esta Constitución o las leyes normas especiales".

La Constitución, en su artículo 62, establece: "La provincia reconoce y respeta el derecho de huelga, no pudiendo tomarse contra los participantes en ella ninguna medida de fuerza mientras la misma no ponga en peligro evidente la seguridad de la población. Los jueces garantizarán el amparo a este derecho".

En el artículo 63, queda establecido que: "El convenio colectivo, realizado libremente por las partes interesadas, regirá el régimen de las condiciones de trabajo, no pudiendo la provincia intervenir, sino por intermedio del Departamento Provincial del Trabajo en caso de desacuerdo o conflicto irremediable en el ejercicio de sus funciones, ni perseguido ni encarcelado por los mismos motivos".

La Ley 591 (1967), Estatuto para el personal civil de la Administración Pública de la provincia de Santa Cruz, regula las relaciones entre el Estado y sus empleados. Esta norma está en la actualidad parcialmente derogada por el CCT logrado en el ámbito paritario (Decreto 2188/09). La Ley 591 establece el régimen de ingreso (el ingreso a la Administración Pública provincial se hará previa acreditación de idoneidad demostrada en el respectivo concurso) y que el personal de la Administración Pública provincial podrá revistar en algunas de las siguientes carreras de acuerdo con las exigencias y requisitos que para cada una establezca la correspondiente reglamentación: 1) Carrera Personal Profesional, 2) Carrera Personal Técnico, 3) Carrera Personal Administrativo, 4) Carrera Personal de Maestranza y Servicio, 5) Carrera Personal Obrero. Deberes, Derechos, Régimen disciplinario.

La Ley 1084 (1977) fija el Escalafón para la Administración Pública de la provincia de Santa Cruz. Esta norma es de aplicación al personal permanente comprendido en los alcances del Estatuto para el Personal Civil de la Administración Pública de la provincia. El presente escalafón está constituido por categorías correlativamente numeradas de uno a veinticuatro para el personal mayor de dieciocho años y de la categoría "A" a la "D" para los menores de esa edad. El personal comprendido en este escalafón, revistará, de acuerdo con la naturaleza de sus funciones, en alguno de los siguientes agrupamientos y en la categoría que le corresponda, de conformidad con las normas que para el caso se establecen: Administrativo, Profesional, Sistemas de Computación de Datos, Técnico, Mantenimiento y Producción, Servicios Generales. Dentro de estos agrupamientos generales, se especifican las características de los subgrupos.

La Ley 2986 (2007) regula las negociaciones colectivas que se celebren entre la Administración Pública provincial y las asociaciones sindicales representativas de los trabajadores. La representación de los trabajadores será ejercida por las entidades sindicales con personería gremial, cuyo ámbito de actuación personal comprenda a los trabajadores cuyas condiciones laborales pretenda regularse mediante el sistema de negociación colectiva que se establece en la ley. La representación del Estado, a los efectos de la celebración de una convención colectiva, será ejercida por los funcionarios que designe el titular del Ejecutivo, con rango no inferior a Subsecretario, quienes serán responsables de conducir las negociaciones con carácter general. En caso de establecerse negociaciones con alcance sectorial, la representación se integrará además con los ministros o titulares de las

respectivas áreas de la Administración Pública provincial. Podrá disponerse además la designación de otros funcionarios o asesores expertos en materia laboral, a efectos de colaborar en las negociaciones (artículo 4). La negociación colectiva podrá realizarse dentro del ámbito general o sectorial. Las partes articularán la negociación en los distintos niveles. Para cada negociación, general o sectorial, se conformará una comisión negociadora, en la que serán parte los representantes del Estado empleador y los de los empleados públicos, que será coordinada por la Subsecretaría de Trabajo y Seguridad Social. La Comisión Negociadora de la Convención Colectiva se constituirá con ocho miembros, cuatro representantes del Estado empleador y cuatro representantes designados por las entidades sindicales que formarán parte de la negociación (artículo 7). La negociación colectiva regulada por la presente ley 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 las siguientes: a) La estructura orgánica de la Administración Pública provincial. b) Las facultades de dirección del Estado. c) El principio de idoneidad como base del ingreso y de la promoción en la carrera administrativa (artículo 8). La Subsecretaría de Trabajo y Seguridad Social será la autoridad administrativa de aplicación de la presente ley y, en ejercicio de sus funciones, estará facultada para disponer la celebración de las audiencias que considere necesarias para lograr un acuerdo. Una vez suscripta la convención colectiva será remitida para su homologación al Poder Ejecutivo provincial, el que deberá dentro de un plazo no mayor a treinta (30) días dictar el acto administrativo correspondiente. Las normas de la convención colectiva serán de cumplimiento obligatorio para el Estado provincial

y para todos los trabajadores comprendidos en su ámbito de aplicación, sea que presten servicios en forma permanente o transitoria dentro o fuera del territorio provincial, y no podrán ser modificadas unilateralmente en perjuicio de los trabajadores o afectar las condiciones más favorables estipuladas en casos individuales o colectivos (artículo 17).

El Decreto 1612/2012 homologa el CCT, que reemplaza al antiguo Estatuto para el personal civil de la Administración Pública (Ley 591/1967), mediante su derogación.

El Convenio Colectivo de Trabajo General para el Personal de la Administración Pública provincial establece: (a) condiciones de ingreso y egreso a la planta permanente, (b) mecanismos de NC sectoriales y principio de buena fe en las negociaciones, (c) relación de empleo público y naturaleza de la relación de empleo, (d) obligaciones del Estado empleado, (e) deberes, derechos y prohibiciones de los agentes, (e) asignaciones de funciones, (f) modalidades operativas, (g) selección de personal, (h) principios generales de la carrera de personal, (i) evaluación de desempeño laboral, (j) capacitación, (k) mecanismos para la solución de conflictos colectivos laborales, (l) condiciones y medio ambiente de trabajo, (ll) Igualdad de oportunidades y trato, (m) asistencia social, (n) régimen de licencias, (ñ) régimen disciplinario y/o remuneraciones.

3. Estructuras

Dentro del Gobierno de Santa Cruz, las temáticas referidas a la gestión pública corresponden a la Subsecretaría de la Función Pública, que depende de la Secretaría General de la Gobernación. La Subsecretaría tiene como objetivos institucionales los siguientes: (1) Entender en el diseño, implementación y

seguimiento de la política de mejoramiento y modernización del Estado y asistir al Ministro Secretario General de la Gobernación en la determinación de los lineamientos estratégicos y en la propuesta de las normas reglamentarias en la materia. (2) Entender en el análisis y propuesta de la macroestructura de la Administración Pública provincial y en el diseño de políticas para el perfeccionamiento de su organización, propuesta de normas reglamentarias y control de su aplicación. (3) Entender en la formulación e implementación de las políticas de modernización de la gestión de recursos humanos de la Administración Pública provincial, de la normativa aplicable en materia de empleo público, la interpretación y el control de su aplicación. (4) Entender en la formulación de programas de asistencia a los organismos del Sector Público provincial y a las municipalidades y comisiones de fomento que así lo requieran y que tengan por objeto la modernización de la gestión, el mejoramiento continuo de la calidad de sus servicios y la incorporación de nuevas tecnologías de información. (5) Participar de las actividades que desarrolle el Consejo Federal de la Función Pública, en representación de la provincia de Santa Cruz, o en foros de discusión de origen nacional o internacional vinculados con la función pública. (6) Participar en la definición de estrategias sobre tecnologías de información, comunicaciones asociadas y otros sistemas electrónicos de tratamiento de información en la Administración Pública provincial. (7) Entender en el proceso de aprobación de las estructuras organizativas de los organismos de la Administración Pública provincial, en el diseño de políticas para su perfeccionamiento, en la propuesta normas reglamentarias y en el control de su aplicación. (8) Entender en el diseño, implementación monitoreo de programas que propendan a la mejora de los servicios al ciudadano, como así también

aqueellos que fomenten la transparencia y accesibilidad con la gestión de gobierno. (9) Entender en el establecimiento de directrices y normas para la elaboración e implementación de un sistema de planificación estratégica en los organismos de la Administración Pública provincial, coordinando y supervisando su implementación. (10) Entender en el proceso de monitoreo y evaluación de la ejecución de las políticas públicas. (11) Coordinar con los distintos organismos de Administración Pública provincial la articulación de los sistemas de evaluación sectoriales. (12) Desarrollar un sistema de seguimiento de los programas de gobierno estableciendo indicadores claves de las políticas prioritarias para la toma de decisiones. (13) Celebrar acuerdos y convenios para la aplicación de programas de asistencia técnica y/o financiera en materia de su competencia con entidades públicas o privadas municipales, provinciales, nacionales e internacionales. (14) Entender en la formulación e implementación de las políticas de modernización de la gestión de recursos humanos de la Administración Pública provincial, de la normativa aplicable en materia de empleo público, su interpretación y control de su aplicación. (15) Representar al Estado provincial en las Convecciones Colectivas de Trabajo en las que el Estado sea parte. (16) Participar en el análisis y aprobación de todas aquellas medidas relativas a la política salarial de la Administración Pública provincial y de los sistemas de incentivos del empleo público. (17) Entender en el diseño e implementación de las políticas de capacitación para el personal de la Administración Pública provincial.

La Subsecretaría de la Función Pública cuenta en su interior con la Dirección Provincial de Gestión y Calidad Institucional, la Dirección Provincial de Recursos Humanos, Coordinación Técnica Administrativa, la Dirección de Servicios y Evaluación de Gestión, la Direc-

ción de Planeamiento y Reingeniería Organizacional, la Dirección de Administración del Personal, la Dirección de Control y Verificación, la Dirección de Certificaciones y la Dirección de Regímenes de Personal.

4. Negociación colectiva

A partir de Ley NC 2986 (2007), la provincia de Santa Cruz rompió con una estructura antigua de unilateralismo y falta de diálogo. Los resultados de los procesos de diálogo logrados por la Comisión Negociadora Central se cristalizaron a través del Decreto 2188/2009 y del Decreto 1612/2012, que homologa la totalidad del CCT, después de tres años de trabajo paritario.

Debe señalarse que el inicio de procesos de diálogo en paritarias fue modificando la relación entre los representantes del Estado y el sector sindical, en la práctica se fueron nivelando las distintas miradas e intereses de las partes para el logro del primer CCT para la Administración Pública provincial en su historia. Actualmente, se está trabajando mejor en la paritaria central, hay menos desconfianza; como el proceso de negociación es nuevo para todas las partes, cuando hay dudas, está la posibilidad de plantearlas en la mesa y luego lograr consensos duraderos. Gracias a este trabajo de negociación colectiva, el Gobernador ya no necesita hacer frente personalmente a todos los conflictos y a los reclamos sindicales que son materia del CCT. Todas estas problemáticas pueden canalizarse, ahora, a través de la comisión negociadora central y de las sectoriales. Dentro del corto tiempo de experiencia de los tres gremios con que se trabaja, en dos de ellos siempre prevaleció el diálogo para el logro de acuerdos (UPCN y el sindicato provincial APAP); con ATE, el diálogo es más difícil y no

exento de conflictos, aunque se ha podido llegar a acuerdos básicos. Por estas razones, existe en la provincia un contexto muy favorable para continuar con el desarrollo de las paritarias tanto para el Poder Ejecutivo como para la parte sindical.

A partir de la primera reunión de paritarias en noviembre de 2007, donde se armó la paritaria central y las subcomisiones, se acordó: armar un reglamento de NC; unificar el cobro en los recibos de sueldo; recibir un adicional por título; analizar la recategorización; resolver el tema de los contratados. Se logró la modificación de la escala salarial, el recibo de sueldo tenía muchos adicionales (sumas remunerativas y no remunerativas), entonces, se unificó en dos ítems: zona y básico, después hay adicionales como título, antigüedad. Se logró un porcentaje de aumento salarial, todo esto de manera consensuada entre las partes.

Entre las temáticas aún pendientes para la negociación colectiva, se destaca la necesidad de poder desarrollar una carrera profesional administrativa ligada a un proceso de capacitación de los empleados de la AP.

Santa Fe

1. Estadística provincial*

Población (2010)	3.194.537
Empleo en el Sector Público	108.365
Empleados cada mil habitantes	33

* Fuente: Secretaría de Provincias, Ministerio del Interior.

2. Marco normativo

La Constitución de la provincia de Santa Fe (1962) en su artículo 20 establece que: "La provincia, en la esfera de sus poderes, protege el trabajo en todas sus formas y aplicaciones y, en particular, asegura el goce de los derechos que la Constitución y las leyes nacionales reconocen al trabajador. Reglamenta las condiciones en que el trabajo se realiza, incluso la jornada legal de trabajo, y otorga una protección especial a la mujer y al menor que trabajan. Cuida la formación cultural y la capacitación de los trabajadores mediante institutos adecuados tanto en las zonas urbanas como en las rurales. Promueve y facilita la colaboración entre empresarios y trabajadores, y la solución de sus conflictos colectivos por la vía de la conciliación obligatoria y del arbitraje. Establece tribunales especializados para la decisión de los conflictos individuales del trabajo con un procedimiento breve y expeditivo, en el cual la ley propende a introducir la oralidad. La ley concede el

beneficio de gratuidad a las actuaciones administrativas y judiciales de los trabajadores y de sus organizaciones. La provincia otorga igual remuneración por igual trabajo a sus servidores. En el artículo 23, el Estado provincial se compromete a dictar leyes sobre la organización de la Administración Pública y el estatuto de los funcionarios y empleados públicos, que incluyan, entre otras, garantías de ingreso, estabilidad, carrera e indemnización por cesantía injustificada".

Ley 8525 (1979), Estatuto general del personal de la Administración Pública, regula las relaciones entre el Estado como empleador y sus empleados. Este cuerpo normativo determina las siguientes cuestiones: Clasificación del Personal: Personal Permanente (Incorporación a la Carrera) Personal No Permanente (requisitos); Ingreso, Deberes y Prohibiciones, Derechos. Régimen Disciplinario.

El Decreto 2695/1983, Escalafón del personal civil de la Administración Pública provincial, establece: Condiciones Generales de Ingreso a la Carrera Escalafonaria; Régimen de Concursos; Agrupamientos de Personal: Agrupamiento Profesional, Agrupamiento Técnico, Agrupamiento Hospitalario-Asistencial, Agrupamiento Sistema Provincial de Informática, Agrupamiento Cultural, Agrupamiento Mantenimiento y Producción, Agrupamiento Ser-

vicios Generales. Cambio de Agrupamiento. Retribuciones según escala.

La Ley 10052 de Convenio Colectivo de Trabajo, en 1987, marcó un hito en la historia de las relaciones laborales, ya que fue la primera ley de este tipo para el Sector Público en la República Argentina. A partir de la vigencia de la presente ley, las condiciones de trabajo y régimen salarial del personal de la Administración Pública provincial, comprendida en la Ley 8525, son establecidas mediante el sistema de convenciones colectivas de trabajo (artículo 1). Según reza el articulado original de la Ley 10052, el convenio colectivo de trabajo para el personal se celebrará entre la representación que designe el Poder Ejecutivo y la designada por la entidad sindical con personería gremial más representativa de la actividad, que acredite el mayor número de afiliados en el territorio provincial. La convención colectiva deberá contener una cláusula donde las partes acuerden la integración de una comisión compuesta de tres miembros, uno perteneciente a la Suprema Corte de Justicia de la provincia, un diputado y un senador, que serán nominados por sus respectivos cuerpos. Esta comisión designará de su seno un presidente y tendrá las facultades de entender y promover la conciliación en los conflictos colectivos de intereses que se susciten entre las partes (artículo 5). Las convenciones colectivas homologadas regirán a partir del día siguiente al de su publicación. El texto de las convenciones colectivas que se celebren entre el Estado provincial y su personal será publicado por el Poder Ejecutivo dentro de los diez días de homologadas. La Secretaría de Estado de Trabajo de la provincia llevará el registro de las convenciones colectivas que se celebren dentro del presente régimen, a cuyo efecto el instrumento quedará depositado en la mencionada Secretaría. Las normas de la convención colectiva

homologada serán de cumplimiento obligatorio para el Estado provincial y para todos los trabajadores de la Administración Pública provincial comprendidos en ella, y no podrán ser modificadas unilateralmente en perjuicio de los trabajadores, salvo razones de interés general que lo justifiquen. La aplicación de la convención colectiva no podrá afectar las condiciones más favorables a los trabajadores, estipuladas o fijadas en casos individuales o colectivos (artículo 11).

3. Estructuras

La Secretaría de Recursos Humanos y Función Pública, dependiente del Ministerio de Economía, entiende en todo lo referente a las políticas públicas relativas a los recursos humanos y a la organización y funcionamiento de los órganos administrativos del Estado provincial, como en el análisis permanente de las normas que rigen las relaciones de empleo, formación y capacitación de sus agentes y la elaboración del régimen y política salarial del personal de la Administración Pública provincial. Se encuentran bajo la órbita de la Secretaría: la Subsecretaría de Recursos Humanos y la Función Pública y la Dirección Provincial de Recursos Humanos y Función Pública.

La Secretaría de Tecnologías para la Gestión, dependiente del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, es el órgano responsable de la implementación del proceso de modernización de la gestión pública, dirigido a fortalecer las capacidades institucionales de los organismos del sector público e impulsar el diseño y desarrollo de los mejores sistemas de arquitectura orgánico-funcional. Entiende en el apoyo transversal a los organismos de la Administración Pública, a los que se dota de tecnologías de gestión y

herramientas metodológicas y técnicas que tienen por propósito propiciar, promover y realizar cambios en las estructuras, sistemas y procesos de gestión para que acompañen con una direccionalidad estratégica las actividades de conducción, ejecución y control de la Administración Pública. Entiende en la formulación de políticas informáticas y en la implementación del proceso de desarrollo e innovación tecnológica para la transformación y modernización del Estado. En esta línea, promueve la estandarización tecnológica en materia informática y la integración de nuevas tecnologías, su compatibilidad e interoperabilidad.

Además, la Secretaría de Tecnologías para la Gestión del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado cuenta en su interior con: la Dirección Provincial de Aplicaciones, la Dirección Provincial de Comunicaciones, la Dirección Provincial de Gobierno Digital, la Dirección Provincial de Infraestructura, la Dirección Provincial del Instituto Provincial de Estadística y Censos y con la Subsecretaría de Programas y Proyectos.

4. Negociación colectiva

La provincia cuenta con la Ley 10052 de Convenio Colectivo de Trabajo, que data de 1987. Esta ley permite establecer las condiciones laborales a través del sistema de convenciones colectivas de trabajo. Las paritarias centrales existen en la provincia desde 1989. Además del tema salarial, actualmente, se está trabajando sobre cuestiones inherentes a las condiciones de trabajo (incluyendo el tema concursos) y se prevé llevar adelante un relevamiento provincial de datos sobre los recursos humanos en la Administración Pública.

Existen espacios instituidos de diálogo con reuniones semanales con representantes de los sindicatos, donde se intercambia información y se generan espacios formales e informales de diálogo y negociación. En general, los sindicatos tienen una postura proclive al diálogo (UPCN, ATE); sin embargo, con el sector docente, a veces, se plantean situaciones de confrontación; en este sentido, cuando se producen situaciones de conflicto, estas son tratadas a través de los canales institucionales.

Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur

1. Estadística provincial*

Población (2010)	127.205
Empleo en el Sector Público	15.487
Empleados cada mil habitantes	119

* Fuente: Secretaría de Provincias, Ministerio del Interior.

2. Marco normativo

La Constitución de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (1991) en su artículo 16 declara que el trabajo es un derecho y un deber social, es el medio legítimo e indispensable para satisfacer las necesidades espirituales y materiales de la persona y de la comunidad. Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur es una provincia fundada en el trabajo y como tal reconoce a todos sus habitantes los siguientes derechos: 1) A la libre elección de su trabajo y a condiciones laborales equitativas, dignas, seguras, salubres y morales. 2) A la capacitación, al bienestar y al mejoramiento económico. 3) A una jornada limitada, acorde con las características propias de cada labor, con descansos adecuados y vacaciones pagas. 4) A una retribución justa y a un salario mínimo, vital y móvil. 5) A igual remuneración por igual tarea en igualdad de condiciones y a retribuciones complementarias por ra-

zones objetivas, motivadas por las características del trabajo y del medio en que se presten. 6) A que se prevean y aseguren los medios necesarios para atender las exigencias de su vida y de la familia a su cargo en caso de accidentes, vejez, situación de desempleo y muerte, que tiendan a un sistema de seguridad social integral. 7) A participar por medio de sus representantes en la administración de las instituciones de previsión y seguridad social de las que sean beneficiarios. 8) A la defensa de los intereses profesionales. 9) A la gratuidad para la promoción de actuaciones administrativas o judiciales de naturaleza laboral, previsional o gremial. 10) A asociarse libre y democráticamente en defensa de sus intereses económicos, sociales y profesionales en sindicatos que puedan federarse o confederarse del mismo modo. Queda garantizado a los gremios concertar convenios colectivos de trabajo, recurrir a la conciliación y al arbitraje, y el derecho de huelga. 11) A la inembargabilidad de la indemnización laboral y de parte sustancial del salario y haber previsional. 12) A la estabilidad en el empleo público de carrera, no pudiendo ser separado del cargo sin sumario previo que se funde en causa legal y sin garantizarse el derecho de defensa. Toda cesantía que contravenga lo antes expresado será nula, con la reparación pertinente. 13) Al esca-

lafón en la carrera administrativa. 14) A la protección contra el despido arbitrario. En caso de duda, sobre la interpretación de normas laborales, prevalece la más favorable al trabajador. A los fines de garantizar la efectiva vigencia de los derechos enunciados en el presente artículo, el Estado provincial reivindica la potestad de ejercer la policía del trabajo en el ámbito de su jurisdicción, en el modo y forma que fije la ley.

La Ley 331 (1988) establece que el personal que pertenezca a la Administración Pública, Entes Descentralizados y Autárquicos del Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, se rige por el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública - Ley 22140 y su Escalafón - Decreto 1428/1973, hasta tanto no se dicten el Régimen y Escalafón territoriales.

La Ley 113 (1993), Administración Pública provincial: Determinación de mecanismos de negociación colectiva para fijar condiciones de trabajo, empleo y relaciones entre empleadores y trabajadores, regula las relaciones entre el Estado como empleador y sus empleados estableciendo que las condiciones de trabajo, empleo y las relaciones entre empleadores y trabajadores o las organizaciones que los representen serán establecidas mediante los mecanismos de negociación colectiva. Están legitimados para negociar y firmar los Convenios Colectivos de Trabajo regulados por esta ley: a) por la Administración Pública provincial: los representantes que designe el Poder Ejecutivo; b) por los trabajadores: los representantes que designen las organizaciones sindicales con personería gremial o jurídica, en este último caso en los términos del artículo 23 inciso b) de la Ley Nacional 23551. El Ministerio de Gobierno, Trabajo y Justicia de la provincia será la autoridad de aplicación

de la presente ley. Las comisiones paritarias serán coordinadas por la Autoridad de Aplicación, sin voto, y se constituirán con cuatro representantes del Estado provincial y de cuatro a diez representantes de gremios u organizaciones sindicales referidas en el inciso b) del artículo 3 precedente, signatarias de las Convenciones Colectivas de Trabajo. Los acuerdos que se suscriban en virtud del régimen instituido por la presente ley serán remitidos al Poder Ejecutivo provincial para su instrumentación mediante el dictado del acto administrativo pertinente, el que deberá emitirse dentro de los treinta días hábiles de la suscripción de aquellos. Las normas de las Convenciones Colectivas de Trabajo serán de cumplimiento obligatorio para el Estado provincial y los trabajadores comprendidos en ellas, y no pueden ser modificadas unilateralmente. La aplicación de dichas Convenciones no podrá afectar las condiciones estipuladas o fijadas en casos individuales o colectivos que sean más favorables a los trabajadores.

3. Estructuras

La Subsecretaría de Gestión Pública, dependiente de la Secretaría de Planificación Estratégica de la Jefatura de Gabinete, tiene a su cargo las temáticas de gestión pública. Entre sus funciones básicas se encuentran: Entender en el perfeccionamiento de la organización y funcionamiento de la Administración Pública. Procurar la optimización y la capacitación de los recursos humanos, técnicos, materiales y financieros con que cuenta en forma coordinada, en lo pertinente, con los organismos federales competentes. Participar en la discusión y en la aplicación de la política salarial del sector público conjuntamente con los ministerios y organismos que correspondan.

4. Negociación colectiva

La provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur cuenta con la normativa para la NC desde 1993, aunque aún no se han podido poner en marcha de forma institucional estos mecanismos de negociación. Actualmente, existen condiciones propicias para tratar temas que hacen a las condiciones de trabajo y empleo, pero estos temas están siendo tratados en reuniones sectoriales: Ante un conflicto por temas puntuales, los representantes sindicales tratan directamente con las autoridades de cada uno de los sectores, pero no en un lugar común paritario.

En cuanto a las representaciones sindicales, UPCN y ATSA, en menor medida, son los más proclives al diálogo. Por su parte, ATE muestra una postura más confrontativa con un discurso alrededor de un solo tema: aumento salarial de emergencia. Si bien el Estado provincial reconoce la necesidad de la discusión salarial, también, está planteando la discusión de un escalafón único en un ámbito paritario para poder avanzar en los temas de la carrera administrativa: un proceso de blanqueo del salario eliminando las "bonificaciones", normalización del ingreso a la Administración Pública e inicio de un programa de capacitación para los empleados de la Administración Pública.



Mapas de la negociación colectiva en el Sector Público de las jurisdicciones argentinas

2. Estado de la NC en las jurisdicciones argentinas

2. Estado de la NC en las jurisdicciones argentinas¹

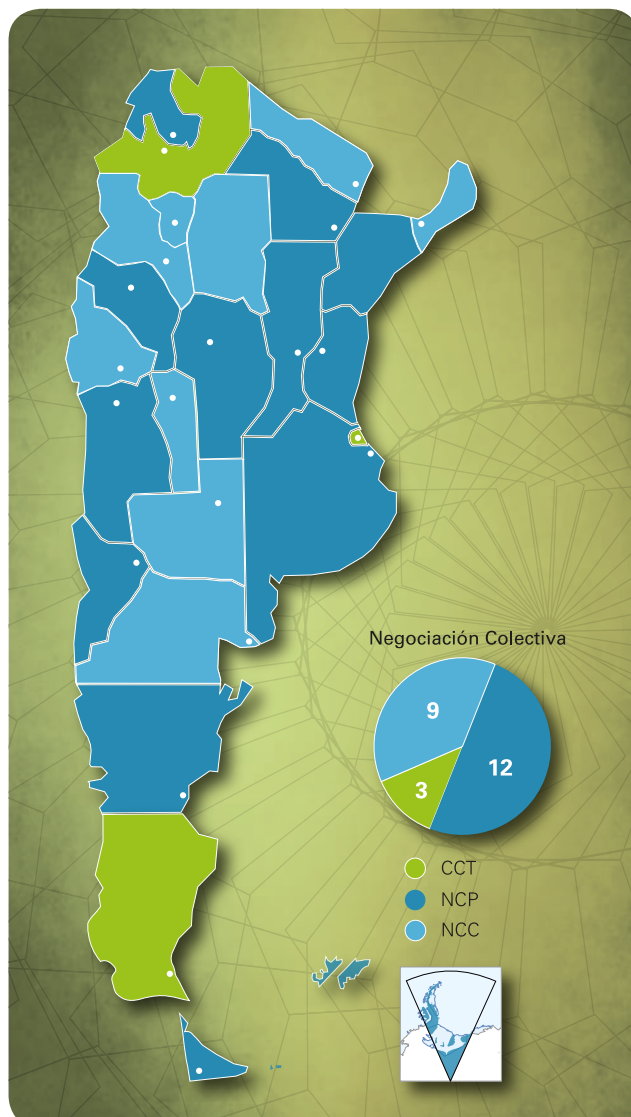
Jurisdicciones con CCT: Salta, Santa Cruz y CABA.

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 solo 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 RR.LL. en el sector público.

Provincias con negociación permanente (NCP): Al igual que Salta, CABA y Santa Cruz, estas provincias tienen Ley NC, pero no cuentan con un CCT. En estas jurisdicciones, se negocia tanto en general como a través de negociaciones sectoriales, donde las actas de 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 Mapa de elaboración propia sobre la base de encuestas, entrevistas y normativas de las 24 jurisdicciones argentinas. (COFEFUP - 2012).

- **Comisión Negociadora Central:** Se ubican aquí siete jurisdicciones (Buenos Aires, CABA, Chubut, Córdoba, Santa Fe, Salta, Santa Cruz), en todas ellas los temas abordados y los acuerdos logrados abarcan, además del incremento salarial, cuestiones referidas a las condiciones de empleo y trabajo de los empleados de la Administración Pública, como por ejemplo, entre otras: ingreso, carrera profesional, capacitación, seguridad, higiene y medio ambiente de trabajo.
- **Mesa Paritaria:** Seis casos, en tres de ellos (Corrientes, Entre Ríos y Mendoza), el salarial es el tema abordado de manera excluyente. En los otros tres (Chaco, Neuquén y Tierra del Fuego), se abordan temas salariales junto a problemáticas de las condiciones de empleo y medio ambiente de trabajo.
- **Consejo del Salario:** Dos casos (Catamarca y Jujuy). 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 (NCC): Por su parte, en las nueve jurisdicciones que aún no poseen una ley que reglamente los procesos de negociación colectiva 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 la Función Pública, Consejo del Salario), pero predominan claramente los 'encuentros informales', salvo en el caso de la jurisdicción en que existe un Consejo de Relaciones Laborales permanente (San Juan). 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.

Formosa

1. Estadística provincial*

Población (2010)	530.162
Empleo en el Sector Público	35.920
Empleados cada mil habitantes	66

* Fuente: Secretaría de Provincias, Ministerio del Interior.

2. Marco normativo

La Constitución de la provincia de Formosa (2003) en su artículo 87 establece su política administrativa: "La Administración Pública provincial y la municipal están regidas por los principios de la legalidad, eficacia, austeridad, centralización normativa, desconcentración operativa, capacidad, equidad, igualdad, informalismo y publicidad de las normas o actos. Su actuación tiende a lograr economía y sencillez en el trámite, celeridad, participación y el debido procedimiento público para los administrados".

En su artículo 88, la Constitución decreta que: "La legislación establecerá el Estatuto General para el Empleado Público Provincial basándose en las pautas normadas por esta Constitución, orientado según el principio de igual remuneración por igual tarea, tendiente a equiparar situaciones similares, y basado en el concepto fundamental de que el empleado honra al cargo y no el cargo al empleado, res-

petando los convenios colectivos de trabajo, estatutos, estatuto-escalafón, escalafones, acuerdos y leyes específicas ya existentes y los que se concertaren, actualizándolos y perfeccionándolos mediante paritarias que el Estado deberá otorgar a las organizaciones sindicales agrupadas, asegurando sus individualidades y modalidades específicas. El Estado propenderá a una política de nivelación salarial del empleado público provincial, que, partiendo del orden constitucional del equilibrio y división de los Poderes, tienda a armonizar las retribuciones de la totalidad de las tareas que efectúa el empleado".

Los principios de ingreso a la Administración Pública quedan establecidos por el artículo 89: "Todos los habitantes de la provincia, sin distinción de sexos, son admisibles en los empleos públicos sin otra condición que la idoneidad. Será requisito indispensable para el ingreso la residencia previa en el territorio de la provincia, excepto en aquellas actividades que deban realizarse fuera de ella. Como criterio de selección en igualdad de condiciones, se dará preferencia al nativo. Aquellos cuya elección o nombramiento no prevea esta Constitución, serán designados previo concurso de oposición y antecedentes que aseguren la idoneidad para el cargo conforme con las leyes respectivas. Serán inamovibles en sus puestos mientras dure su buena

conducta y capacidad; la ley fijará un régimen de escalafón, derechos, deberes y obligaciones; y de traslado, remoción e indemnización de los empleados". El artículo 90 establece la carrera administrativa para los agentes públicos. Se promoverá a estos efectos su capacitación. La ley determinará su extensión y excepciones. Por igual función, corresponde igual remuneración, otorgándose la garantía del sumario con intervención del afectado para su sanción o remoción. El Estado propenderá a que el número de agentes de la Administración Pública provincial no exceda el seis por ciento del total de la población.

La Ley 4 (1958), Estatuto para el Personal Civil de la Administración Pública provincial, regula las relaciones entre el Estado y sus empleados. Este cuerpo normativo establece: Deberes y Derechos, Carrera Administrativa, Estabilidad, Régimen disciplinario, Incompatibilidades, Reincorporación e indemnización por cesantía, Beneficios sociales.

3. Estructuras

En la provincia de Formosa, las temáticas referidas a la gestión pública se encuentran en la órbita de la Subsecretaría de la Gestión Pública dependiente de Ministerio de Jefatura de Gabinete. Dependen directamente de la Subsecretaría: Dirección de Reforma y Modernización del Estado, Dirección de Asuntos Estratégicos, Dirección de Control de la Gestión del Sector Público.

4. Negociación colectiva

La provincia no dispone de una normativa para regular los procesos de NC, sin embargo, se han logrado convenios sectoriales (vialidad, aguas), que no alcanzan al colectivo del

sector público. Actualmente, los procesos de diálogo que se llevan adelante son producto de situaciones puntuales, acotadas temáticamente a la cuestión salarial. Allí, UPCN suele asumir una postura proclive al diálogo, mientras que ATE suele tener una postura más combativa. Dentro de las cuestiones pendientes, además de instalar la NC en el colectivo del SP, debe mencionarse el diseño de un sistema de carrera profesional vinculado a la capacitación.

La Pampa

1. Estadística provincial*

Población (2010)	318.951
Empleo en el Sector Público**	20.120
Empleados cada mil habitantes	63

* Fuente: Secretaría de Provincias, Ministerio del Interior.

** Fuente: Ley Provincial 2654 - Presupuesto General Ejercicio 2012 - Cuadro 5.

2. Marco normativo

La Constitución de la provincia de la Pampa (1994) establece en su artículo 27 que “la idoneidad será la única condición para el desempeño de cargos y empleos públicos. No podrá exigirse para ello adhesión o afiliación política alguna”. La ley reglamentará la forma de admisión, ascenso, estabilidad, jubilación, agremiación y régimen disciplinario de los agentes de la administración (artículo 28).

La Ley 643 (1993), Estatuto para los agentes de la Administración Pública provincial dependiente de los poderes Ejecutivo y Legislativo, regula las relaciones entre el Estado y sus empleados. Este cuerpo normativo establece: Clasificación del Personal y Escalafonamiento (Personal Administrativo, Mantenimiento y producción, Servicios generales), Ingreso-Requisitos, Incompatibilidades, Deberes y Prohibiciones, Prohibiciones. Derechos, Estabilidad, Retribuciones, Asig-

naciones Familiares, Viáticos, Reintegros de Gastos e Indemnizaciones. Licencias, Justificaciones y Franquicias. Ascensos, Traslados y Permutas. Menciones Especiales. Capacitación. Renuncia al Cargo. Reincorporaciones y Reingreso. Régimen de Concursos. Régimen Disciplinario, Sumarios, Junta de Disciplina. Infracciones y Sanciones.

3. Estructuras

La Subsecretaría de Planificación y Control de la Gestión tiene la misión de promover la gestión por resultados como herramienta efectiva de control, tiende a dotar a la Administración Pública de un modelo y un conjunto de metodologías y técnicas diseñadas para lograr la consistencia y coherencia buscadas entre los objetivos estratégicos del gobierno y los planes de cada uno de los organismos. Son funciones de esta Subsecretaría: Lograr la consistencia entre los objetivos estratégicos del gobierno y los planes de cada uno de los organismos y el alineamiento de la Alta Dirección y el personal de cada jurisdicción. Gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado, aun en la coyuntura, manteniendo su alineación con las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad. Transparentar al conocimiento público la información relativa al uso de los

recursos del Estado y el desempeño y los criterios de decisión adoptados por los servidores públicos. Promover el uso de nuevas tecnologías de gestión y de cambios en la cultura institucional para incrementar sus niveles de eficiencia, eficacia y productividad. Crear y promocionar sistemas, programas y otras modalidades de participación y control ciudadano del desempeño institucional.

En cuanto a la capacitación, esta Subsecretaría tiene la misión de promover la transformación del Estado a partir de un cambio cultural en la organización, para eso, trata de generar una concepción de la capacitación como un proceso formativo, intencional, gradual y continuo en la búsqueda de un determinado perfil del recurso humano. Dentro de estas funciones, se encuentran: Resignificar el concepto de capacitación en los distintos organismos de la Administración Pública provincial como una herramienta del proceso de modernización del Estado que implica un mejor uso de los recursos organizacionales existentes tendientes a efficientizar la calidad del servicio. Consolidar el desarrollo planificado y continuo de los Recursos Humanos de la Administración Pública provincial. Instalar en cada organismo la necesidad de capacitación en función del perfil del recurso humano que demanda el Estado pampeano. Gestionar y evaluar a través de la planificación estratégica las diferentes políticas que aplica el Estado. Implementar programas de capacitación adecuados para que el empleado público se sienta partícipe y comprometido con el organismo en que presta sus servicios. Establecer criterios de evaluación a partir de los objetivos propuestos. Medir el cumplimiento de la planificación a través de una gestión de resultados. Aplicar criterios de racionalidad económica. Adoptar y adaptar los métodos y sistemas que se

vienen utilizando en las empresas privadas, cuando estas se introducen para la búsqueda de mejores resultados.

4. Negociación colectiva

La provincia no cuenta con un marco regulatorio de NC. Existe una mesa de diálogo, donde generalmente se logran acuerdos salariales, en un contexto en el que se está empezando a entender las paritarias como una herramienta de suma utilidad para generar el mejor marco de negociación con los trabajadores estatales.

Dentro de la provincia, los sindicatos ATE y UPCN intentan diferenciarse entre ellos para captar al empleado público, así se da un contexto que predispone a la confrontación, aunque el nivel de la formación y de la preparación es bastante similar. Dentro de los temas pendientes en la agenda de la provincia, se encuentran la modernización del estatuto y escalafón, una nueva carrera administrativa y la implementación de un sistema de capacitación permanente.

La Rioja

1. Estadística provincial*

Población (2010)	333.642
Empleo en el Sector Público	29.221
Empleados cada mil habitantes	84

* Fuente: Secretaría de Provincias, Ministerio del Interior.

2. Marco normativo

La Constitución de la provincia de La Rioja (2002) en su artículo 33 declara: "El trabajo, como digna actividad humana, goza de la protección del Estado provincial, quien reconoce y declara los siguientes derechos a objeto de que todas las autoridades ajusten sus acciones a los principios informadores de los mismos: derecho a trabajar, a una retribución justa, a la capacitación, a condiciones dignas de trabajo, a la participación en las ganancias de la empresa con control de su producción, cogestión o autogestión en la dirección, a la preservación de la salud, al bienestar, a la seguridad social, a la protección de su familia, al mejoramiento económico, a la defensa de sus intereses profesionales y a aprender y enseñar. El Estado garantiza a los sindicatos los siguientes derechos: a su reconocimiento sin otro requisito que la inscripción en un registro especial, a concertar convenios colectivos de trabajo, al ejercicio pleno y sin trabas de la gestión

de los dirigentes sindicales, la estabilidad de sus empleos y la licencia gremial".

En cuanto a la admisibilidad en los empleos públicos, la Constitución establece en su artículo 43: "Todos los habitantes son admisibles en los empleos públicos sin más requisitos que la idoneidad y el domicilio en la provincia. La asignación se efectuará por concurso público de oposición y antecedentes, que garanticen la idoneidad para el cargo conforme lo reglamente la ley". El artículo 44 dice: "Ningún empleado o funcionario escalafonado de la provincia podrá ser separado de su cargo mientras dure su buena conducta, aptitudes físicas o mentales. La cesantía solo se dispondrá previo sumario que justifique la medida. La ley fijará el régimen escalafonario y asegurará la carrera administrativa, régimen disciplinario y jubilatorio".

La Ley 3870 (1979), Estatuto para el personal de la Administración Pública provincial y municipal, regula las relaciones entre el Estado y sus empleados. Este cuerpo normativo establece: Régimen de Ingresos-Nombramientos, Cese o Egreso. Derechos del Agente. Deberes y Prohibiciones, Régimen Disciplinario, Órgano de Aplicación.

El Decreto-Ley 3465/1973 establece para el personal de la Administración Pública provin-

cial el presente escalafón, constituido por categorías correlativamente numeradas de uno a veinticuatro para el personal mayor de dieciocho años; a partir del 1 de marzo de 1973, se aplica la siguiente conversión de categorías: Personal de Servicio, Personal Obrero y Maestranza Personal Administrativo, Personal Técnico, Personal Jerárquico. Este decreto también establece el coeficiente para las remuneraciones del personal según su grupo y lugar escalafonario.

3. Estructuras

La Subsecretaría Legal, Técnico y de Gestión Pública dependiente de la Secretaría General y Legal de la Gobernación tiene a su cargo las temáticas de gestión pública. Dentro de sus funciones, se encuentran: 1. Intervenir en el diseño, implementación, control y evaluación de las tecnologías de gestión, tendientes a modernizar la gestión pública provincial, articulando estrategias con la Administración Pública nacional. 2. Entender en el análisis, diseño y aprobación del diseño organizacional de las diferentes áreas que integran la Administración Pública provincial. 3. Entender en la formulación e implementación de programas de asistencia a los organismos provinciales, municipales y organizaciones no gubernamentales que lo requieran con el objeto de modernizar sus sistemas de gestión. 4. Entender en el diseño e implementación de planes de capacitación del personal de la Administración Pública provincial y promover estudios e investigaciones con vistas al mejoramiento continuo del sector público. 5. Representar a la provincia junto al Secretario General Legal y Técnico de la Gobernación en el Consejo Federal de la Función Pública y entender en todos los aspectos referidos al diseño, creación y desarrollo de la Escuela Superior de Gobierno. 6. Entender en la de-

finición de estrategias sobre tecnologías de información y de comunicación y la planificación e implementación del Plan de Gobierno Electrónico en el ámbito provincial. 7. Proponer los cambios en la gestión institucional que produzcan mejoras en la atención del ciudadano y que fomenten la transparencia de los actos de gobierno.

Para cumplir con estas funciones, la Subsecretaría Legal, Técnica y de Gestión Pública cuenta en su interior con las siguientes reparticiones: Dirección Legal y Técnica. Dirección General de Innovación Tecnológica. Unidad de Innovación Tecnológica. Dirección General de Proyectos y Programas Estratégicos. Instituto Provincial de la Administración Pública. Dirección de Organización y Capacitación Administrativa.

4. Negociación colectiva

La provincia de La Rioja no cuenta con normativas de NC, el diálogo entre el gobierno provincial y los sindicatos se da en contextos de alta conflictividad donde el tema excluyente es el salarial. En la provincia, las paritarias solo se dan en el sector docente, exclusivamente en torno al tema salarial. Participan en ellas el Ministro de Educación y el Secretario General del Gremio, como únicos representantes. Con el resto del sector público, las instancias de diálogo las maneja el Gobernador en persona y, también en este caso, refieren exclusivamente a aspectos salariales: el Gobernador llama a todos los gremios y los junta en un solo día para hablar del tema salarios. En este contexto, no existen, por el momento, instancias institucionales de diálogo e intercambio de información entre las partes.

Ante este panorama, la ATP (Asociación de Trabajadores Provinciales), que es el gremio que nuclea la mayor cantidad de empleados públicos (el otro sindicato es SITRAP: Sindicato de Trabajadores Provinciales, es similar al anterior, pero nuclea a menos empleados), está solicitando aumento de sueldos, pero ante la falta de respuestas, la posibilidad de tomar medidas de fuerza siempre está latente. A partir de esta situación, la Subsecretaría de Modernización del Estado está buscando iniciar un diálogo con los sindicatos para que designen a dos negociadores por gremio, al mismo tiempo, desde el Estado se designarían otros dos negociadores para iniciar una capacitación sobre distintos aspectos que hacen a la NC. En los espacios de diálogo, sería importante tratar otras cuestiones que vayan más allá de los aspectos salariales: condiciones de trabajo, régimen de licencias, etcétera.

Misiones

1. Estadística provincial*

Población (2010)	1.101.593
Empleo en el Sector Público	54.410
Empleados cada mil habitantes	50

* Fuente: Secretaría de Provincias, Ministerio del Interior.

2. Marco normativo

La Constitución de la provincia de Misiones (1958) en su artículo 30 declara: "El trabajo es un derecho y un deber de carácter social. La provincia promoverá la creación de fuentes de trabajo y asegurará al trabajador las condiciones económicas, morales y culturales para una existencia digna". En el artículo 31, establece: "La Legislatura creará un organismo de vigilancia y aplicación de las leyes que aseguren al trabajador, sin distinción de sexos, condiciones dignas y equitativas de labor; jornadas limitadas; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; el derecho de huelga y toda la legislación laboral".

En cuanto a la Administración Pública, la Constitución establece en su artículo 75:

"Todos los habitantes son admisibles en los empleos públicos sin más requisito que la idoneidad, no habiendo para los extranjeros otras limitaciones que las establecidas en esta Constitución". Artículo 76: "No podrán ocupar cargos públicos los deudores de la provincia que ejecutados legalmente no hubieren pagado sus deudas, los inhabilitados por sentencia y los quebrados fraudulentos no rehabilitados". Artículo 77: "La Legislatura dictará el estatuto del empleado público que garantizará los siguientes derechos básicos: preferente admisión por concurso, estabilidad, ascenso, vacaciones, asistencia social, agremiación, pensión y jubilación móviles y todo lo que dignifique la carrera administrativa".

La Ley 1556 (1982), Estatuto para el personal de la Administración Pública Provincial, regula las relaciones entre el Estado y sus empleados. Este cuerpo normativo establece: Clasificación del personal - 1. Personal permanente (El personal que reviste en tal carácter será organizado conforme a los principios de estabilidad en el empleo, capacitación y carrera administrativa. El no permanente, lo será de acuerdo con las características de sus servicios). 2. Personal no permanente. (El personal no permanente comprende: a) Personal contratado, b) Personal jornalizado, c) Personal que habiendo ingresado como

permanente aún no ha logrado la estabilidad). Régimen de ingreso (El ingreso a la Administración Pública provincial se hará previa acreditación de las siguientes condiciones, en la forma que determine la Reglamentación: a) idoneidad para la función o cargo, acreditada mediante los métodos de selección que se establezcan; b) ser argentino nativo, por opción o naturalizado, con no menos de cuatro años de ejercicio de la ciudadanía; c) condiciones morales y de conducta; d) aptitud psicofísica para la función o cargo; e) ser mayor de dieciocho años y menor de cuarenta y cinco años de edad). Derechos; Deberes; Prohibiciones. Régimen Disciplinario; Principios de la carrera administrativa (a los fines de la Carrera Administrativa por la naturaleza de la función, establecerse los Agrupamientos de Personal: Administrativo. Profesional. Técnico. Profesional-asistencial. Mantenimiento, producción y servicios. Las jerarquías o categorías de cada grupo ocupacional serán determinadas por el Escalafón.

La Ley 762 (1977) establece el agrupamiento para el personal civil de la Administración Pública: Agrupamiento administrativo (Personal de ejecución, personal de supervisión, personal superior). Agrupamiento profesional. Agrupamiento técnico. Agrupamiento de mantenimiento, producción y servicios (personal de servicio, personal operario, personal supervisor). Esta normativa también establece las retribuciones por asignación de la categoría: la asignación de la categoría estará compuesta por el sueldo básico y los siguientes adicionales que se especifican: a) Dedicación funcional: Corresponde a los agentes que revistan en el tramo Personal Superior del Agrupamiento Administrativo o en iguales categorías de otros agrupamientos. b) Responsabilidad jerárquica: Será percibido por el personal del tramo de Supervisión de los Agrupamientos Administrativo,

Técnico, de Mantenimiento, Producción y Servicios o en iguales categorías de otros agrupamientos. c) Bonificación especial: Se abonará al personal no comprendido en los incisos anteriores.

3. Estructuras

En la provincia de Misiones, el Ministerio de Coordinación General de Gabinete se encarga de las temáticas referidas a la gestión pública, cuenta en su estructura orgánica con dos Subsecretarías: Subsecretaría Legal y Técnica (Dirección General de Coordinación del Sector Público, Dirección de la Función Pública, Dirección de Sistemas e Información de Personal - SIAP —Sueldos—, Dirección de Administración de Personal). Subsecretaría de Coordinación y Relaciones Institucionales (Dirección de Modernización de la Gestión y Gobierno Electrónico).

Las acciones de capacitación para la gestión pública se encuentran bajo la órbita del Instituto de Formación para la Gestión Pública (INFOGEP), dependiente de la vicegubernación.

4. Negociación colectiva

La provincia no cuenta con normativas de NC, por tanto, el Gobierno no lleva a cabo negociaciones colectivas formales, no obstante, mantiene mesas de trabajo con la mayoría de los sindicatos que operan en Misiones. La pauta salarial la fija el Poder Ejecutivo dos o tres veces por año, y las mesas de diálogo no solo tratan los temas salariales, sino también abordan situaciones de la salud, de la capacitación, de las condiciones y medio ambiente de trabajo, promociones, etcétera. La resolución de conflictos se da a través del Ministerio de Trabajo y Empleo de la provincia, donde

mediante el diálogo se están generando los mecanismos necesarios para poder llegar a la mesa de concertación y de paritarias.

De los sindicatos nacionales, ATE y UPCN son los que tienen mayor representatividad. UPCN es más dialoguista dentro de la provincia, ATE asume una postura de mayor confrontación. Dentro de los temas pendientes que importan mucho al Gobierno están: la carrera administrativa, la modificación del estatuto y del escalafón de la AP, y avanzar en la creación de un organismo autónomo e independiente del Estado provincial, que esté constituido por varios actores sociales a los fines de encarar los procesos colectivos con los sindicatos y trabajadores del Estado. Mientras que, dentro de las restricciones, debe tenerse en cuenta la falta de legitimación de ambas partes por desconocimiento de la competencia del órgano laboral provincial y las deficiencias en las políticas públicas referidas a los recursos humanos.

Río Negro

1. Estadística provincial*

Población (2010)	638.645
Empleo en el Sector Público	41.423
Empleados cada mil habitantes	69

* Fuente: Secretaría de Provincias, Ministerio del Interior.

2. Marco normativo

La Constitución de la provincia de Río Negro (1988) en su artículo 39 declara que el trabajo es un derecho y un deber social, es el medio legítimo e indispensable para satisfacer las necesidades espirituales y materiales de la persona y de la comunidad. Río Negro es una provincia fundada en el trabajo. En defensa de sus intereses profesionales, se garantiza a los trabajadores el derecho a asociarse en sindicatos independientes, que deben darse una organización pluralista, con gestión democrática y elección periódica de las autoridades por votación secreta de sus afiliados (artículo 41). Los sindicatos aseguran el goce efectivo de los derechos de los trabajadores y realizan propuestas políticas, económicas y sociales a los distintos organismos del Estado. El Estado garantiza a los sindicatos los siguientes derechos: 1. Ser reconocidos por la simple inscripción en un registro especial. 2. Concertar convenios colectivos de trabajo. 3. Ejercitar plenamente y sin trabas la gestión

de sus dirigentes con estabilidad en sus empleos, licencia gremial e indemnizaciones especiales. 4. Declarar la huelga en defensa de los intereses de los trabajadores. 5. Actuar gratuitamente en los expedientes judiciales.

En cuanto a la política administrativa, la Constitución establece los siguientes principios (artículo 47): "La Administración Pública provincial y, en lo pertinente, la municipal, están regidas por los principios de eficiencia, austeridad, centralización normativa, descentralización, desconcentración, imparcialidad, equidad, igualdad y publicidad de las normas o actos. Su actuación está sujeta a la determinación oficiosa de la verdad, con celeridad y economía, sencillez en el trámite, plazos breves, participación y procedimiento público e informal para los administrados. En cuanto a la legislación, tiende a establecer un estatuto único para la Administración Pública provincial, sobre la base de los principios establecidos en esta Constitución, orientado a equiparar situaciones similares". El artículo 49 especifica la carrera administrativa para los agentes públicos. La ley determina su extensión y excepciones. Por igual función, corresponde igual remuneración, otorgándose la garantía del sumario con intervención del afectado para su sanción o remoción. Ingreso-Estabilidad: se establecen los principios de idoneidad y eficiencia, son condicio-

nes para el ingreso, ascenso y permanencia de los agentes públicos. A esos efectos, la ley instrumenta el régimen de concursos de oposición y antecedentes. Se asegura la estabilidad e independencia en el desempeño del cargo, se prohíbe cualquier tipo de discriminación política, social y religiosa. Capacitación-participación: se promueve la capacitación de los agentes públicos, así como su participación en la formulación y ejecución de políticas tendientes al mejoramiento de la administración, en la forma y casos que establece la ley.

La Ley 3487, Estatuto general y básico para el personal de la Administración Pública de la provincia de Río Negro, regula las relaciones entre el Estado y sus empleados. Este cuerpo normativo establece: Condiciones generales de ingreso - Relación de empleo. Clasificación del personal: permanente, no permanente. Derechos. Carrera administrativa. Deberes. Régimen de licencias, franquicias y justificaciones. Modalidades de la jornada de trabajo. Régimen disciplinario.

La Ley 3487 también incorpora el Escalafón provincial general, donde se establece el Régimen de Carrera Administrativa basado en los principios de: a) Ética en la función pública. b) Estabilidad en el empleo. c) Ingreso, permanencia y progreso basados en la idoneidad, el mérito y la capacitación. d) Transparencia e igualdad de oportunidades. e) Asignación de funciones acordes con las capacidades de los agentes. f) Evaluación del rendimiento, de la productividad, del desempeño en el ejercicio del empleo público y de la responsabilidad de los agentes públicos para su promoción en dicho régimen. De acuerdo con la naturaleza funcional de los puestos de trabajo que ocupan, los agentes pueden revistar en los siguientes agrupamientos: a) Agrupamiento Gerencia Pública. b) Agrupa-

miento Profesional. c) Agrupamiento Técnico. d) Agrupamiento Administrativo. e) Agrupamiento Auxiliar Asistencial. f) Agrupamiento Servicios de Apoyo. Los procesos de selección se orientan mediante concurso de oposición y antecedentes a comprobar y valorar fehacientemente la idoneidad y las competencias y aptitudes laborales conforme al perfil del puesto a cubrir, permitiendo establecer el mérito relativo entre los candidatos. El escalafón también establece: Régimen de promoción; Régimen de capacitación; Sistema de evaluación de desempeño y Esquema de remuneraciones.

3. Estructuras

La Secretaría de la Función Pública y Reconversión del Estado funciona bajo la dependencia directa del Gobernador. Sus competencias son: 1. Entender en la determinación de los objetivos y políticas del área de su competencia. 2. Ejecutar los planes, programas y proyectos del área de su competencia elaborados conforme las directivas que imparta el Poder Ejecutivo provincial. 3. Intervenir en la regulación de los criterios de remuneración de los agentes públicos y su articulación con la gestión presupuestaria de recursos humanos. 4. Intervenir en lo relativo al Régimen de la Función Pública incluyendo la regulación de la definición de las estructuras organizativas, la selección e ingreso, la capacitación, desarrollo, carrera, deberes y derechos del personal, la estructura y composición de los salarios y la relación de estos con el presupuesto provincial. 5. Entender en la supervisión y seguimiento del convenio de transferencia del sistema de previsión social de la provincia a la Nación, Áreas Dependientes de la Secretaría: Dirección General de Administración Salarial. Unidad Ejecutora del Instituto Provincial de

Administración Pública. Unidad de Control Provisional. Asesoría Legal. Comisión Técnica General Ejecutiva. Comisión de Carrera. Comités Institucionales de Organización y Recursos Humanos y de Área.

4. Negociación colectiva

Río Negro no cuenta con una ley que regule los procesos de negociación colectiva, más allá de que existen espacios de diálogo en los que se está trabajando, además del tema salarial, otras cuestiones tales como pase a planta del personal contratado (a través de concursos), carrera profesional y modificación del estatuto. A su vez, se ha presentado en la Legislatura un proyecto de ley de negociación colectiva.

Existe en la provincia un contexto propicio para el diálogo, ya que la administración actual está ligada a la búsqueda de acuerdos, sin por ello desconocer la existencia del conflicto. Aunque debe señalarse que la actitud de los sindicatos frente a este tema no es homogénea, UPCN hace años que viene trabajando en forma conjunta con el Estado, mientras que ATE tiene una postura confrontativa, pero es poco representativo, salvo en el área de salud; también, en educación suelen presentarse obstáculos para lograr acuerdos.

Como situación pendiente, sobre la cual se ha comenzado a trabajar, puede mencionarse el diseño de un sistema de formación profesional, ya que existe una necesidad y una demanda de capacitación muy alta en distintas áreas de la AP, también, puede mencionarse la modificación de la pirámide salarial cuya forma está muy achatada.

San Juan

1. Estadística provincial*

Población (2010)	681.055
Empleo en el Sector Público	30.376
Empleados cada mil habitantes	43

* Fuente: Secretaría de Provincias, Ministerio del Interior.

2. Marco normativo

La Constitución de la provincia de San Juan (1986) en su artículo 62 declara los derechos y garantías del trabajador: "Todo habitante tiene derecho al trabajo y a la libre elección de su ocupación. El trabajo es considerado derecho y deber de carácter social y como actividad básica para satisfacer las necesidades espirituales y materiales de la persona humana y de su familia. El Estado provincial, en la esfera de sus poderes, protege al trabajador y al trabajo en todas sus formas y aplicaciones y en particular asegura el goce de los derechos que la Constitución y las leyes nacionales reconocen al trabajador, propugna el pleno empleo y estimula la creación de nuevas fuentes de trabajo. Promueve y facilita la colaboración entre empresarios y trabajadores y la solución de los conflictos laborales, individuales o colectivos por la vía de la conciliación obligatoria y el arbitraje, como mediante el establecimiento de tribunales especializados con un procedimiento breve y expedito, concede el beneficio de

la gratuidad a las actuaciones administrativas y judiciales de los trabajadores y sus organizaciones".

En cuanto al empleo público, la Constitución establece (artículo 45): "Todos los habitantes sin discriminación alguna pueden acceder a los empleos públicos sin más requisitos que la idoneidad. El acceso a los cargos técnicos y administrativos está sujeto a la realización de concursos. Para los extranjeros, no hay otras limitaciones que las establecidas en esta Constitución. No pueden acumularse dos o más empleos públicos a sueldo en una misma persona, aun en los casos en que uno de ellos sea nacional y el otro provincial o municipal, con excepción de la docencia. En cuanto a los empleos gratuitos, la ley determina los casos de incompatibilidad. El artículo 46 refiere la estabilidad del empleado público: "Ningún empleado de la provincia con más de seis meses consecutivos de servicio puede ser separado de su cargo mientras dure su buena conducta, su contracción y eficiencia para la función encomendada, a excepción de aquellos para cuya asignación o cese se hubieren previsto normas especiales por esta Constitución o por las leyes respectivas".

La Ley 3816 (1973), Estatuto y escalafón para el personal civil de la Administración Pública de la provincia de San Juan, regula las relaciones

entre el Estado y sus empleados. Este cuerpo normativo establece: Carrera-Agrupamiento —las distintas carreras en que se agrupe el personal y sus categorías— de veinticuatro a uno en orden decreciente. Agrupamiento administrativo; Agrupamiento Profesional; Agrupamiento Técnico. Agrupamiento Sistema de Computación de datos; Agrupamiento mantenimiento y producción; Agrupamiento Servicios Generales; Agrupamiento Personal aeronáutico. Admisibilidad e Ingresos: Son requisitos indispensables para el ingreso en la Administración Pública: a) tener 16 años de edad como mínimo; b) tener buenos antecedentes; c) no ser infractor a disposiciones vigentes sobre enrolamiento y servicio militar; d) tener salud compatible para el desempeño del cargo, acreditada mediante certificado de autoridad competente; e) acreditar idoneidad o conocimiento y demás requisitos que exijan las leyes especiales o los reglamentos de cada servicio (artículo 13). Obligaciones, Prohibiciones, Derechos. Capacitación y perfeccionamiento. Cambio de carrera. Licencias. Asociación y agremiación: Los agentes pueden asociarse o agremiarse para defender sus derechos en la forma que las leyes y la reglamentación lo determinen. Calificaciones. Régimen disciplinario.

3. Estructuras

La Secretaría de Gestión Pública dependiente del Ministerio de Hacienda y Finanzas tiene como principales funciones: (a) entender en la elaboración de política de gestión innovadora que promueva la concreción de nuevas pautas culturales en la Administración Pública provincial, como así también en el estudio, implementación y seguimiento de nuevas rutinas de trabajo que tiendan a elevar el nivel de eficiencia y eficacia en aquellas, (b) Entender en todo lo atinente a la administración

de los recursos humanos provinciales, como así también en la formulación de la política salarial y (c) intervenir en todo acto administrativo que implique una modificación en la composición de la planta de personal, en las erogaciones que de ella se originen y en la estructura orgánica de las áreas que integran el Poder Ejecutivo.

La Secretaría de Gestión Pública tiene a su cargo la Dirección de RR.HH. y Organización y la Dirección Provincial de Informática.

4. Negociación colectiva

La provincia no cuenta con normativas referidas a la NC, a excepción del sector docente, en el resto de los escalafones no hay paritarias. En 2004, mediante el Decreto 34/2004, se creó una Comisión de Relaciones Laborales para discutir los regímenes estatutarios. En la práctica concreta, esta Comisión actúa en la contención de conflictos sectoriales, donde generalmente se arriba a acuerdos salariales.

En la jurisdicción, no existe una relación confrontativa entre los representantes del Poder Ejecutivo y los representantes de asociaciones de trabajadores pertenecientes al escalafón general, ATE y UPCN. Existe un contexto de diálogo donde las partes son coherentes al tener un conocimiento adecuado de la situación de la provincia, incluyendo las restricciones de tipo económico-presupuestarias. Dentro de las cuestiones pendientes presentes en la agenda de la provincia, se encuentran la necesidad de contar con un marco normativo de NC, el diseño de una nueva carrera administrativa para todos los escalafones y la implementación de un plan integral de capacitación para la AP.

San Luis

1. Estadística provincial*

Población (2010)	432.310
Empleo en el Sector Público**	18.960
Empleados cada mil habitantes	44

* Fuente: Secretaría de Provincias, Ministerio del Interior.

** Fuente: Presupuesto año 2012. Planta de personal administración central y organismos descentralizados.

2. Marco normativo

La Constitución de la provincia de San Luis (1987) en su artículo 23 establece: "Todos los habitantes de la provincia, sin distinción de sexos, son admisibles en los empleos públicos sin otra condición que la idoneidad. Los empleos públicos para los que no se establece otra forma de elección o nombramiento en esta Constitución o en las leyes especiales son provistos por concurso de oposición y antecedentes que garantizan la idoneidad para el cargo. A estos empleados, se les reconoce el derecho a la estabilidad, a la sede o lugar de residencia para su desempeño cuando la exigencia del servicio lo permita, al escalafón y a la carrera administrativa, esta última según se reglamenta en la ley respectiva. Una misma persona no puede acumular dos o más empleos a sueldo, aunque uno sea provincial y el otro u otros nacionales o municipales, con excepción de los cargos docentes o los de ca-

rácter técnico-profesional cuando la escasez de personal hace necesaria esta última acumulación. La caducidad es automática en el empleo o función de menor cuantía, quedando a salvo la facultad de opción del interesado"

En cuanto a los derechos gremiales, la Constitución establece (artículo 60): "Los trabajadores y los dirigentes gremiales no pueden ser discriminados ni perjudicados por sus actividades gremiales. Las organizaciones profesionales o gremiales son reconocidas jurídicamente para el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes que establecen las leyes de la Nación y de la provincia. Los sindicatos no pueden ser intervenidos ni sus sedes clausuradas ni sus fondos bloqueados, sino por orden del juez competente" Se procura sean reconocidos a los sindicatos los siguientes derechos: 1) De concretar contratos o convenios colectivos de trabajo, por los gremios más representativos de cada rama, los que tendrán fuerza de ley. 2) De huelga, como medio de defensa de los derechos de los trabajadores y de sus garantías sociales. No se puede tomar contra los participantes de ella ninguna medida represiva, mientras no pongan en peligro evidente la seguridad de la población. 3) De ejercicio pleno y sin trabas de la gestión de los dirigentes sindicales, la estabilidad en sus empleos y la licencia sindical. 4) De que los dirigentes gremiales no sean molestados por las opiniones que ma-

nifiesten o por las decisiones que adopten en el desempeño de sus cargos, ni interrogados, reconvenidos o procesados en ningún tiempo por tales causas. Tampoco pueden ser perseguidos ni arrestados durante todo su mandato por sus actividades sindicales, es decir, se establece para su protección el fuero sindical.

La Ley XV-0390-2004 (5618), Estatuto del empleado público, regula las relaciones entre el Estado y sus empleados. Este cuerpo normativo establece: clasificación del personal. Personal permanente - todo nombramiento de carácter permanente origina la incorporación del agente a la carrera, que está dada por su progresivo ascenso dentro de los niveles escalafonarios conforme la ley y/o reglamentación vigente en el estado provincial al momento de solicitarse y/o accederse al beneficio -. Personal no permanente.- El personal no permanente comprende: a) personal de gabinete; b) personal contratado. Ingresos - Nombramientos - Egresos. Son requisitos indispensables para el ingreso: a) Ser argentino o nacionalizado; b) Ser mayor de dieciocho años de edad; c) Gozar de buena salud y aptitud psicofísica para la función a la cual se aspira ingresar y tener aprobado el examen psicofísico de preingreso existente al momento de resolverse su admisión; d) Poseer condiciones de moralidad y buena conducta que deberán ser acreditadas en el actual y anterior lugar de residencia y/o domicilio, conforme lo estime el Estado provincial; e) Poseer los requisitos exigidos para el grupo escalafonario pertinente; f) Registrar domicilio real en la provincia con una antigüedad mínima de treinta días al tiempo de su designación. Deberes y prohibiciones; Derechos del agente; régimen disciplinario.

3. Estructuras

El Programa de Capital Humano y Gestión Provisional, dependiente del Ministerio de Ha-

cienda Pública, tiene a su cargo la gestión estratégica de los recursos humanos, incorpora criterios que promueven el desarrollo personal, profesional y humano en el ámbito de la Administración Pública provincial; implementa un moderno Sistema de Registro Unificado del Empleo Público Provincial que permite la eficacia, transparencia y justicia social en la asignación de recursos en el ámbito provincial. Además, realiza la centralización de las designaciones del sector docente y demás convenios de los agentes dependientes del Poder Ejecutivo y es autoridad de aplicación de las leyes que regulan el empleo público.

El Programa de Capital Humano y Gestión Provisional tiene a su cargo: Sistema de Formación y Profesionalización del Sector Público, Sistema de Liquidación de Haberes, Sistema de Control de Personal y Gestión Previsional, Sistema de Capital Humano.

4. Negociación colectiva

La provincia cuenta con una Ley de Paritarias para la AP central. Aunque contempla solamente cuestiones salariales, hay posibilidades abiertas para el diálogo permanente con los sindicatos con el fin de llegar a acuerdos sectoriales. La falta de experiencia en NC lleva a situaciones e instancias de negociación que se limitan a reclamos salariales en un contexto de falta de conocimiento de los derechos de los ciudadanos y obligaciones del Estado, junto a una falta de racionalidad de los pedidos. Dentro de los temas pendientes en la agenda de la provincia se encuentra la modernización del estatuto y escalafón de la AP, optimización de las funciones del Estado, instauración de un régimen de concursos abiertos y profundización del plan de capacitación.

Santiago del Estero

1. Estadística provincial*

Población (2010)	874.006
Empleo en el Sector Público	43.997
Empleados cada mil habitantes	50

* Fuente: Secretaría de Provincias, Ministerio del Interior.

2. Marco normativo

La Constitución de la provincia de Santiago del Estero (2005) establece en su artículo 89 los Principios Generales para la Administración Pública. El artículo 80 dice textualmente: "La Administración Pública, sus funcionarios y agentes sirven exclusivamente a los intereses del pueblo. Actúa de acuerdo con el principio de publicidad de las normas y actos. La descentralización administrativa es dispuesta siempre por ley, atendiendo los intereses y necesidades de las diferentes regiones de la provincia". El artículo 92 se refiere a la carrera administrativa: "La carrera administrativa constituye un derecho de los agentes públicos de todos los poderes y organismos provinciales y municipales. La ley organiza la carrera administrativa sobre las siguientes bases: 1. Determina la jerarquía hasta la cual se extiende la carrera administrativa. 2. El ingreso se produce mediante sistemas objetivos de selección. El ascenso se funda en el mérito del agente. 3. El agente de carrera

goza de estabilidad. 4. Corresponde igual remuneración por igual función. 5. Derecho a la permanente capacitación. 6. Derecho a participar a través de sus representantes en los órganos colegiados de administración de los entes descentralizados de acuerdo con los términos de las pertinentes leyes".

En cuanto a los derechos de agremiación, el artículo 93 establece: "Se garantiza a los agentes públicos el derecho de agremiarse libremente en sindicatos, que pueden: 1. Concertar convenios colectivos de trabajo. 2. Recurrir a la conciliación y al arbitraje. 3. Ejercer el derecho de huelga, conforme a la reglamentación, que asegure el mantenimiento de los servicios públicos esenciales".

La Ley Provincial 5642 (1987), Estatuto del personal civil de la Administración Pública provincial, regula las relaciones entre el Estado y sus empleados. Este cuerpo normativo establece: Clasificación del personal - Personal permanente. Los nombramientos del personal comprendido en el presente Estatuto invisten carácter permanente, salvo que expresamente se señale lo contrario en el acto de designación. Todo nombramiento de carácter permanente origina la incorporación del agente a la carrera, que está dada por su progreso dentro de los niveles escalafonarios. Personal no permanente. El personal no permanente

comprende: a) Personal de Ministerio o fuera del nivel escalafonado; b) Personal contratado; c) Personal transitorio; d) Personal de Gabinete. Régimen de ingreso: El ingreso a la función pública se hará previa acreditación de la idoneidad. Son además requisitos indispensables: ser argentino, salvo en caso de excepción cuando determinados tipos de actividades así lo justifiquen; poseer condiciones morales y de conducta; y aptitud psicofísica para la función a la cual aspira ingresar. El personal permanente ingresará por el nivel inferior del agrupamiento correspondiente salvo que deban cubrirse puestos superiores y que no existan candidatos que reúnan las condiciones requeridas una vez cumplidos los procesos de selección pertinente. La ley regula, además, los deberes, las prohibiciones, los derechos y el régimen disciplinario.

3. Estructuras

La Dirección General de Gestión Pública, dependiente de la Secretaría de Desarrollo, Ciencia, Tecnología y Gestión Pública, tiene la función de propiciar una Administración Pública al servicio del ciudadano mediante el fortalecimiento y optimización de los organismos del Estado. Su objetivo general es contribuir al proceso de modernización del Estado incrementando su eficiencia como proveedor de servicios del sistema productivo de la provincia. Promover la incorporación de los nuevos avances en materia administrativa y de las modernas tecnologías de la gestión a los diseños y mejoramientos de los servicios públicos provinciales. Dentro de sus objetivos específicos, se encuentran: Actualizar el diagnóstico de las necesidades de capacidades de la Administración Pública provincial y proponer las actividades para responder a estas demandas. Favorecer la formulación y gestión de planes estratégicos y

la participación social. Coordinar los planes y programas que lleven a cabo otros organismos del Estado del Ejecutivo provincial. Fortalecer las capacidades de los organismos públicos para mejorar la eficiencia y calidad de la actividad estatal con relación al cumplimiento de sus funciones. Diseñar programas de capacitación para los agentes de la Administración Pública provincial. Formular políticas e implementar el proceso de desarrollo e innovación tecnológica para la transformación y modernización del Estado provincial promoviendo la integración de nuevas tecnologías, su compatibilidad e interoperatividad de acuerdo con los objetivos y estrategias definidas en el Plan de Gobierno.

4. Negociación colectiva

La provincia no cuenta con un marco regulatorio de la NC para el escalafón general, solo hay NC en el sector docente, donde se tratan temas fundamentalmente salariales. Existe una mesa de diálogo entre las autoridades designadas por el Gobernador con representaciones de los trabajadores por temas específicos en cuestión, surgidos en momentos de conflicto. Hay predisposición al diálogo, y todos los actores pueden plantear sus inquietudes, existe un acercamiento notable en ese sentido. Dentro de los temas pendientes a ser resueltos por las partes, se encuentra la modernización del estatuto y escalafón de la AP y un plan integral de capacitación que incluya fundamentalmente herramientas básicas de informática, trabajo en equipo y liderazgo y atención al público.

Tucumán

1. Estadística provincial*

Población (2010)	1.448.188
Empleo en el Sector Público	69.766
Empleados cada mil habitantes	47

* Fuente: Secretaría de Provincias, Ministerio del Interior.

2. Marco normativo

La Constitución de la provincia de Tucumán (2006) establece en su artículo 40 que la provincia adecuará razonablemente la situación del empleado público para que disfrute de los mismos beneficios que los pertenecientes a la actividad privada. Gozará de estabilidad en el empleo y no podrá ser separado sin sumario previo que se funde en una causa legal, garantizando su derecho a la defensa. Toda cesantía que contravenga esta garantía será nula con la reparación que fuere pertinente y su incorporación al escalafón vigente.

La Ley 5473 (1980), Estatuto para el personal de la Administración Pública de Tucumán, regula las relaciones entre el Estado y sus empleados. Este cuerpo normativo establece: Régimen de ingreso y clasificación del personal. Permanente, No permanente. El personal que ingrese como no permanente lo hará en las siguientes condiciones de revista: a) De gabinete. b) Contratado. c) Transitorio. d)

Reemplazante. Derechos. Obligaciones. Carrera administrativa. Licencias. Calificación. Régimen disciplinario.

3. Estructuras

La Secretaría de Estado de Coordinación y Gestión Pública, dependiente del Ministerio de Coordinación, tiene la función de asistir al Ministro en la coordinación de las actividades entre los diferentes organismos dependientes del Poder Ejecutivo provincial, los entes autárquicos y los descentralizados, conforme a las políticas y lineamientos estratégicos definidos por el titular del Poder Ejecutivo provincial. Entender en el diseño y elaboración de los planes provinciales de gobierno y de gestión, y asistir al Poder Ejecutivo provincial y a los Gobiernos Municipales en la formulación y seguimiento de políticas de modernización de la Administración Pública provincial. Promover el diseño de políticas de recursos humanos, de tecnologías de información y comunicación, de gestión pública, de modernización del Estado, del sistema estadístico provincial, y la aplicación de las normas sobre medicina del trabajo.

La Secretaría de Estado de Coordinación y Gestión Pública cuenta bajo su órbita con los siguientes organismos dependientes y entes autárquicos vinculados: Subsecretaría de Planeamiento

y Tecnologías de Gestión; Dirección de Modernización, Planificación y Control de Gestión; Dirección de Estadística de la Provincia; Dirección de Gestión de Tecnologías de la Información y de la Comunicación; Unidad de Programas Especiales. Subsecretaría de Empleo Público: Dirección General de Recursos Humanos; Instituto Provincial de la Administración Pública; Servicio de Salud Ocupacional Provincial; Dirección de Administración y Despacho.

4. Negociación colectiva

La provincia de Tucumán no cuenta con normativas que regulen la NC y no está adherida a la Ley Nacional 24185. Al no haber un ámbito institucional autónomo para NC, las reuniones se dan a pedido de los gremios sobre temas puntuales, tratados directamente con el Ministro de Gobierno o con el Secretario General de la Gobernación, quienes habitualmente se encargan de resolver con las partes los conflictos que se presentan.

En la jurisdicción, los dos sindicatos con representación en la administración central (ATE y UPCN) son propicios al diálogo. Por su parte, las cuestiones identificadas como pendientes tienen que ver con la aprobación de una ley marco para discusión de convenciones colectivas de trabajo, actualización del estatuto de la AP, diseño de una carrera administrativa y el blanqueo total del salario.

El escenario actual es favorable para avanzar en los procesos de diálogo, ya que los gremios reclaman la puesta en vigencia de la Ley NC, aunque aún falta decisión política para abordar el tema en toda su complejidad, más allá de las restricciones presupuestarias. Los últimos beneficios logrados a través del diálogo refieren al aumento salarial y licencia por enfermedades críticas.

Capítulo IV

**Las condiciones de empleo
en la Administración Pública**

1. Precarización laboral

La precarización de las formas contractuales en el empleo público es una de las problemáticas que influyen negativamente tanto en la situación laboral de los trabajadores como en el funcionamiento del Estado y, por ende, en la ciudadanía, a quien debe servir.

El discurso neoliberal sobre la 'reforma del Estado' sustentado sobre la *New Public Management* (NPM) logró imponer una idea dominante: asimilar la lógica de la administración pública a la dinámica de la empresa privada. Dentro de la Nueva Gestión Pública (NGP), se entiende a la reforma de la gestión pública como una serie de cambios institucionales de las estructuras y los procesos de organización del sector público con el objeto de que funcionen mejor, pero solamente algunas medidas aisladas avanzaron hacia una mayor profesionalización y jerarquización de la Administración Pública.

Siguiendo a Abal Medina (2006), podemos afirmar que, por el contrario de lo expresado por el NPM, la política global tendió a una minimización de las funciones del Estado y, concomitantemente, a una reducción de sus

capacidades. Las evidentes consecuencias de esta política motivaron la actual necesidad de recomponer y potenciar las posibilidades de acción de las instituciones públicas promoviendo una actuación ágil, eficiente y articulada en la promoción del desarrollo económico y la construcción de una sociedad equitativa.

2. La precariedad laboral en la Administración Pública

La precariedad laboral en la Administración Pública remite a un proceso que se intensificó en la década del 90, ya que "En 1994, a través del Decreto 1545/1994 se 'congeló' el ingreso a la planta permanente, fundado en la necesidad de achicar el presupuesto 'deficitario'; argumento en definitiva falaz, puesto que el número de empleados públicos no disminuyó, sino que se siguió incorporando personal, pero a través de otras modalidades de contratación, tales como pasantías, contratos por tiempo determinado, contratos de locación de servicios y de obra, etcétera. Asimismo, es importante destacar que la utilización de estas modalidades significó desconocer el vínculo laboral y, por tanto, enmarcar las relaciones entre el Estado em-

pleador y sus trabajadores en el régimen comercial antes que en el laboral. Este proceso tuvo consecuencias drásticas tanto en la conformación del papel del Estado como en su configuración interna” (Diana Menéndez y Míguez, 2007, pp. 7-8).

Esta incorporación masiva de trabajadores bajo formas contractuales precarias fue acompañada de una “disminución de agentes de la planta permanente mediante jubilaciones anticipadas o regulares donde los puestos de esos agentes son retirados del presupuesto asignado a personal estable” (Ahumada, 2008, p. 16).

A su vez, debe tenerse en cuenta que, cuando se habla de personal contratado en la Administración Pública, no se está haciendo referencia a un universo homogéneo; por el contrario, debe considerarse la existencia de importantes distinciones en lo que respecta a cuestiones tales como el tipo de función, nivel de calificación, perfil educativo, salario, términos de contratación, etcétera.

Más allá de la heterogeneidad señalada, las múltiples consecuencias que acarrea la utilización desmedida de estas figuras contractuales han sido identificadas y analizadas por quienes se dedican al estudio del empleo público. Diana Menéndez y Míguez (2007, p. 8) afirman que estas reformas “dieron lugar, por un lado, a la generación de burocracias paralelas, altamente remuneradas y no sujetas a concursos o criterios meritocráticos; por el otro lado, el ingreso a la administración de muchos trabajadores que no tuvieron otra alternativa que aceptar las precarias condiciones laborales...”. De este modo, se vulnera el acceso a derechos adquiridos por parte de los trabajadores y se genera un enrarecimiento del clima laboral, ya que se constituyen segmentos altamente diferenciados que

se ven obligados a convivir en forma cotidiana y se ignora el mandato constitucional que estatuye la estabilidad plena para el personal empleado en el Estado a fin de protegerlo de los avatares producidos por los periódicos cambios en los gobiernos.

Por su parte, en el plano de la estructura y el funcionamiento del Estado, esta situación trae diversas consecuencias: ‘achataamiento’ de la pirámide organizacional debido a la disminución de cargos jerárquicos en nivel intermedio; mengua en la calidad de los servicios que se prestan a la comunidad a causa de la ausencia en la identificación con la misión organizacional y disminución en el compromiso institucional, sumado a un fenómeno compartido por los sectores público y privado: está comprobado que los trabajadores contratados en forma precaria tienen menor acceso e interés por obtener capacitación y mejora de sus competencias laborales.

En este contexto de ‘desguace del Estado Nacional’, los gobiernos provinciales debieron hacerse cargo de nuevas responsabilidades y administrar un aparato institucional mucho más denso y extendido sin haber adquirido las capacidades de gestión requeridas, lo cual se tradujo en altos grados de ineficiencia en el cumplimiento de los programas de gobierno (Oszlak, 2000).

En las provincias, este proceso de reformas cambió rápidamente la estructura del empleo público, ya que “como resultado del descenso de los planteles del Estado Nacional, las provincias debieron absorber gran parte de los empleados de la jurisdicción central y sumaron otra importante cantidad de agentes destinados a cubrir las nuevas funciones asumidas” (Castejón, 2008). Para hacer frente a esta situación, “la mayoría de las provincias diseñó un amplio menú de opciones para

achicar la planta permanente de empleados y posibilitar un esquema flexible de contratación de personal. Así, el número de contratados fue creciendo a medida que decrecían los empleados de planta” (Castejón, 2008).

Este tipo de vínculo laboral, que implica ausencia de claridad respecto a los criterios tanto para el ingreso a la Administración Pública como para el otorgamiento de beneficios laborales tales como vacaciones, licencias, etcétera, dio lugar a “nuevas formas de clientelismo en el reclutamiento de la fuerza de trabajo del sector estatal, se van reemplazando los vínculos de membrecía partidaria por lazos familiares o personales con lo cual el sistema de lealtades es personal y fragmentado”. Las autoridades gubernamentales se reservan el poder de decisión en la elección y ascenso del personal, y es muy difícil evaluar hasta qué punto las designaciones obedecen a las afinidades y compromisos políticos o a criterios basados estrictamente en el mérito (Ahumada, 2008).

Por otra parte, la precarización laboral impacta negativamente sobre el funcionamiento del Estado en la medida que impide la aplicación del criterio de idoneidad para el ingreso a planta y el ejercicio de funciones, a la vez que obstaculiza el desarrollo de una carrera profesional basada en el mérito: siguiendo a Ahumada (2008), podemos afirmar que existe un estrecho vínculo entre la carrera profesional y la organización de la gestión pública: “El plan institucional y la estructura orgánico funcional definen los perfiles técnico-operativos necesarios para constituir los equipos de trabajo, así como los perfiles para el ejercicio de funciones ejecutivas y/o de conducción”.

Efectivamente, tanto las funciones como el funcionamiento del Estado, son cuestiones que no pueden ser pensadas sin contemplar

a la organización del trabajo y a las condiciones en que este se desarrolla, tal como lo expresa la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2006, p. 16): “La organización del trabajo requiere instrumentos de gestión de recursos humanos destinados a definir las características y condiciones de ejercicio de las tareas (descripción de los puestos de trabajo), así como los requisitos de idoneidad de las personas llamadas a desempeñarlas (perfiles de competencias)”.

Atendiendo a la multiplicidad de consecuencias que trae aparejada esta situación, tanto para el funcionamiento del Estado como para las condiciones laborales de sus trabajadores, el tema de la precarización del empleo público se ha constituido en una preocupación central a nivel nacional y provincial, y ha dado lugar a la generación de distintas instancias para enfrentar a este problema.

Es por ello que presentamos a continuación dos experiencias provinciales de ‘pase a planta’ de empleados públicos. Se trata de las que fueron llevadas adelante durante 2009 en las provincias de Salta y de Santa Fe. Estas iniciativas se inscriben dentro de las buenas prácticas que el Consejo Federal de la Función Pública busca dar a conocer a través de su Comisión de Empleo Público y Carrera.

3. Experiencias provinciales sobre ‘pase a planta’. Casos: Salta y Santa Fe

3.1. Buenas prácticas

Siguiendo a distintos autores, como Malgesini (2003) o Rosenfeld (2009), podemos afirmar que las buenas prácticas son acciones necesarias, previamente inexistentes, que tienen un efecto multiplicador en la medida en que pueden ser imitadas o adaptadas (en

nuestro caso, por otras jurisdicciones). Otra característica de las buenas prácticas es que son, a su vez, innovadoras y sostenibles.

En este sentido, las experiencias llevadas a cabo por las provincias de Santa Fe y Salta adquirieron modalidades diferentes en cuanto a diseño e implementación, más allá de que responden ambas a un mismo objetivo: “regularizar la situación contractual de los trabajadores de la administración pública provincial”.

Sobre la base de la presentación que representantes de ambas provincias hicieron en la 3.ª Reunión de la Comisión de Empleo y Carrera del Consejo Federal de la Función Pública¹, clasificaremos los procesos expuestos a partir de los siguientes ejes:

- Caracterización de la problemática que dio lugar a la iniciativa.
- Situación del empleo público en la provincia (cantidad y perfil del personal permanente y del contratado).
- Objetivos planteados por el Poder Ejecutivo Provincial.
- Condiciones iniciales que dinamizaron la puesta en marcha del proceso.
- Características que asumió el proceso.
- Rol y actitud alcanzada por los sindicatos en las distintas fases.
- Estrategia de comunicación desarrollada como estrategia de apoyo.
- Resultados obtenidos a partir de la implementación del concurso.
- Cantidad de ingresantes y perfiles.
- Lecciones aprendidas.

¹ Llevada a cabo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 16 de octubre de 2009.

3.2. Comparación de experiencias

3.2.1. Cuadro comparativo

El cuadro que figura a continuación permite, en forma sintética, describir y comparar ambas experiencias:

Aspecto	Salta	Santa Fe
Situación previa del empleo público en la provincia	Sistema de ingreso y carrera suspendidos desde 1991. Heterogeneidad en el EP (45.000 empleados en distintas situaciones: Planta Permanente, Contrato de Locación de Servicios, artículo 30, Pasantes).	Ingreso a la AP: Procedimiento inexistente. Clientelismo, amiguismo, pertenencia política. Carrera administrativa: concursos suspendidos desde 1987. Cultura de la Administración: Culto al/del expediente, desvalorización y desmotivación del personal, descreimiento, desconfianza, falta de involucramiento y compromiso.
Objetivos planteados	Dotar de estabilidad laboral al EP. Recuperar la Carrera Administrativa.	Implementación de una política de empleos para el ingreso a la Administración Pública Provincial. Implementación de una política de desarrollo para el personal de la Administración Pública sustentada en la creación de un nuevo Régimen de Concursos. Incorporación de los postulantes más idóneos para cubrir cada vacante bajo condiciones de objetividad, imparcialidad y transparencia.
Condiciones iniciales	Compromiso asumido por el P. E. de iniciar los concursos para el ingreso a planta permanente, que garanticen estabilidad en el empleo, y el consecuente fortalecimiento institucional en las organizaciones públicas.	Compromiso asumido para llevar a la práctica la propuesta oportunamente efectuada: "Cambiar la política de recursos humanos del sector público y respetar al servidor público como persona y como trabajador constituye una premisa fundamental de la Reforma del Estado que reconoce a la administración como una herramienta imprescindible para una acción de gobierno participativa y eficaz" (Programa del Frente Progresista Cívico y Social).
Características del proceso	Fines de 2008: Se creó una Comisión Negociadora Central, el gobernador firma el decreto y llama a concurso para el ingreso a planta permanente a los empleados públicos que se encontraban bajo la designación del artículo 30. Inicios de 2009: se aprobó el reglamento del procedimiento concursal; se creó una Coordinación General de Empleo Público (CGEP) dependiente de la Secretaría de la Función Pública encargada de la aplicación y coordinación de los concursos, implementación de los sistemas de gestión y herramientas informáticas para modernizar la gestión de RR.HH. Proceso concursal basado en los postulados del CCT vigente constituido por cuatro etapas: preparación, inscripción, evaluación de antecedentes y prueba de oposición (distintos temario según se trate de Profesionales, Técnico-Administrativos o Servicios Generales. Sistema utilizado: <i>multiple choice</i>).	Etapas del proceso: evaluación de antecedentes, evaluación técnica, evaluación de personalidad, entrevista personal. Ponderación relativa de cada etapa en función a las características del cargo. Actividades desarrolladas: descripción de los puestos a cubrir, análisis de los conocimientos y competencias técnicas requeridos. Análisis de capacidades cognitivas y de la personalidad en referencia a las exigencias del puesto. Conocer a los candidatos que han logrado un adecuado ajuste técnico-profesional y establecer el grado de ajuste global (experiencia, comportamientos, características de personalidad y motivación) de los candidatos según los requerimientos y condiciones del cargo.
Rol y actitud asumida por los sindicatos	Participación activa de las distintas asociaciones en las diferentes fases del ciclo cumpliendo el rol de veedores y facilitadores del proceso. Se destaca el fuerte compromiso asumido.	Participación en el marco de la ley de paritarias mediante comisión negociadora, ATE (un representante) y UPCN (tres representantes). Rol activo en las distintas etapas, cumpliendo la función de veedores en todo el proceso.
Estrategia de comunicación	Diseño de sitio web, elaboración y distribución de folletos, conferencias de prensa, difusión en distintos medios (Internet, radio, TV, diarios, etcétera). Comunicación y difusión del proceso a través de Comisión Paritaria y a través de las web de los distintos ministerios involucrados.	
Cantidad de ingresantes y perfiles	Ingresaron 2057 agentes a la AP. Edades: 44%, hasta de 35 años; 33%, entre 36 y 45 años; y 23%, mayor de 45 años. El 57% tiene hasta secundario completo; el 43% restante, terciario o más. El 64% son mujeres.	Ingresaron 910 empleados.
Lecciones aprendidas	Fueron factores determinantes del éxito la planificación, comunicación y articulación del trabajo de todos los organismos que componen la APP. Fue crucial la completa atención de las inquietudes del aspirante mediante un servicio que les garantizó una continua y fluida información y asesoría respecto a dudas, temores y ansiedades. Resultó de especial apoyo el diálogo constante y transparente con las asociaciones gremiales.	"La transparencia cuesta trabajo, pero genera confianza". La participación gremial en todo este proceso es fundamental para lograr transformaciones duraderas.

3.2.2. Apreciaciones y puntos de partida

Como puede apreciarse, las experiencias de Salta y Santa Fe representan procesos sumamente complejos en los que se pueden identificar puntos en común que merecen ser resaltados.

El punto de partida tiene que ver con la identificación de una situación a resolver a partir de diagnósticos que remiten a la ausencia de una política clara de recursos humanos, expresada a través de la falta de un sistema transparente de ingreso a la Administración Pública, la coexistencia de distintos tipos de contratos laborales, la existencia de designaciones arbitrarias, etcétera.

Las consecuencias de esta situación a resolver se manifiestan en diferentes planos: por una parte, para los trabajadores contratados, su precario vínculo laboral se traduce en incertidumbre (sensación de dependencia de la voluntad del funcionario de turno), falta de motivación, desánimo, en ocasiones, falta de compromiso, etcétera. Por otra parte, para el Estado, trae aparejados inconvenientes diversos: consecuencias legales, como por ejemplo, cuando empleados que no son de planta permanente desempeñan tareas y funciones que por su naturaleza deben ser realizadas por personal permanente, damos como ejemplo tareas de inspección (en las que un trabajador contratado no puede labrar actas) o manejo de ambulancias (expuestos a protagonizar accidentes automovilísticos sin contar con la protección de salud y de accidentes de trabajo obligatorios para la planta permanente). Otro tipo de situación perjudicial para el Estado se da cuando el personal que lleva adelante actividades que requieren un alto grado de especialización, es contratado, se capacita y adquiere experiencia ejerciendo en la AP, para luego ser cooptado por el sector privado.

En este contexto, el Poder Ejecutivo, como máximo responsable, reconoce al personal contratado en la Administración Pública como un problema prioritario en la agenda gubernamental con la consiguiente voluntad política de resolverlo.

En esta situación, se manifiesta la necesidad de contar con estrategias adecuadas para alcanzar el objetivo planteado en concordancia con lo expresado en la Carta Iberoamericana de la Función Pública: "Implementar una política de empleo orientada al diseño de procedimientos claros y transparentes para el ingreso a la Administración Pública".

3.2.3. Valores que orientaron el proceder

Identificaremos aquí, como el título lo indica, los principales valores que orientaron el proceder de ambas provincias:

a. Planificación de las actividades a realizar, de los procesos a desarrollar y de los productos a obtener: Contemplan, a grandes rasgos, cuatro etapas que abarcan diferentes actividades: 1) preparación (de los instrumentos y de los procedimientos), 2) inscripción de los postulantes, 3) prueba de oposición y 4) evaluación.

b. Participación de los diferentes actores involucrados en las distintas etapas del proceso: Se trabajó en forma conjunta con las organizaciones gremiales; esto implicó por parte del Estado provincial una amplia convocatoria para trabajar en forma conjunta a lo largo de las distintas instancias, y por parte de los gremios, la aceptación de la propuesta y el compromiso en el proceso y en el logro de resultados.

c. Cuidado: Se puede expresar a partir de la intención de "Promover el cambio, sin que ello represente dejar de tener en cuenta la situación existente, la cultura organizacional de

la que se parte". Esta actitud se pone de manifiesto, fundamentalmente, en la búsqueda de dotar de transparencia a cada etapa y procedimiento desarrollado y en la apertura de mecanismos de comunicación permanente y de consulta para evacuar las dudas e incertidumbres propias de toda etapa de cambio. En este sentido, los valores que orientaron las acciones tienen que ver con "No generar un daño peor al existente, por el contrario, solucionar el problema buscando respetar al trabajador e integrándolo al proceso".

d. Flexibilidad: Adecuar las acciones destinadas a la regularización de la planta a las distintas situaciones (educativas, escalafonarias, geográficas, de los agentes), considerar las especificidades de cada ministerio y contemplar la incorporación de aquello que no pudo ser previsto. Esta adaptabilidad no significó dejar de lado los principios rectores: "Tener a los empleados públicos en planta permanente, en el lugar que corresponde, poniendo en funcionamiento el requisito de idoneidad".

4. Conclusión

Ambas experiencias, que reconocen dos grandes etapas de ejecución (la primera en 2009 y la otra en 2011), implicaron procesos complejos que pudieron llevarse a cabo en la medida en que confluyeron una serie de factores. Entre los factores que fueron destacados como centrales para determinar el éxito, deben mencionarse: la decisión política, la planificación, la comunicación, la articulación del trabajo de los distintos organismos que conforman la Administración Pública, la transparencia y la atención de las inquietudes de los aspirantes, junto con el apoyo y la participación del conjunto de las asociaciones gremiales.

Los procesos protagonizados por las provincias de Santa Fe y Salta se materializaron a través de diferentes conceptos y contextos: el primero, mediante la creación de 3772 cargos, y el segundo, por medio de concursos, abiertos y cerrados, lo que logró la regularización de 2534 empleados. La normativa y la metodología de regularización del empleo público, llevada a cabo entre 2010 y 2011, se vuelcan como Anexo al final del presente capítulo.

En este contexto de transformación, la flexibilidad en la organización y gestión del empleo público resulta necesaria para adaptarse con la mayor agilidad posible a las transformaciones del entorno y a las necesidades cambiantes de la sociedad, donde la estabilidad y la profesionalización de los recursos humanos al servicio de las administraciones públicas son requisitos fundamentales para alcanzar calidad en los servicios que el Estado presta a los ciudadanos.

ANEXO

Santa Fe – Proceso de regularización del empleo público provincial

A través del mensaje N.º 3876 enviado a la Legislatura el 8 de abril de 2011, el Poder Ejecutivo remitió para su tratamiento el proyecto de ley de creación de cargos netos a los fines de disponer el nombramiento en planta permanente de aquellas personas que se encontraban relacionadas con diferentes áreas de la administración pública provincial bajo diferentes modalidades contractuales. La aprobación, sanción definitiva y promulgación de la Ley 13179, que tuvo lugar el 9 de junio de 2011, creó 3772 cargos, que dispusieron el ingreso a planta de personal permanente de aquellas personas contratadas bajo diferentes modalidades contractuales hasta el 31 de mayo de 2010.

Decreto 1070/2011 – N.º de cargos permanentes a crearse en las distintas jurisdicciones o entes (Escalafones comprendidos en la Ley 10052).¹

Ministerio de Gobierno Reforma del Estado	20
Instituto Provincial de Estadística y Censos	44
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	135
Ministerio de Seguridad	6
Ministerio de Producción	28
Ministerio de Economía	12
Ministerio de Educación	50
Ministerio de Innovación y Cultura	165
Ministerio de Obras Públicas y Vivienda	55
Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente	40
Ministerio de Trabajo	35
Ministerio de Desarrollo Social	137
Administración Provincial de Impuestos	70
Servicio de Catastro e Información Territorial	56
Caja de Asistencia Social-Lotería	55
Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo	70
Aeropuerto Internacional Rosario	14
Total	992
Ministerio de Salud	
Escalafón comprendido en la Ley 10052	1620
Escalafón Ley 9282	1160
Total	2780
Total General	3772

¹ Fuente: Secretaría de la Función Pública del Gobierno de Santa Fe-2012.

Comisión Paritaria Central - Ley 10052 - Acta Acuerdo N.º 04/2011

En la ciudad de Santa Fe, el día 14 de junio de 2011, se reúne la Comisión Paritaria Central en un todo de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Ley 10052 y su modificatoria Ley 12750, participan de la misma el señor Ministro de Gobierno y Reforma del Estado, Dr. Antonio Bonfatti; el Ministro de Economía, CP Ángel José Sciara; el Subsecretario de Recursos Humanos y Función Pública, CPN Juan Carlos Pucciarelli y el Director de Recursos Humanos y Función Pública, Ps. Guillermo Coulter; y por la representación gremial de acuerdo con el artículo 15 de la Ley 10052 y modificatorias, por UPCN Seccional Santa Fe, su Secretario General, Sr. Alberto Maguid; el Secretario Adjunto, Sr. Jorge Molina; y la Secretaría de Convenio Colectivo y Legislación, Sra. Mónica Payá; por ATE, Consejo Directivo Provincial Santa Fe, su Secretario General, Sr. Jorge Hoffmann.

En el Anexo del acta N.º 4, se determinan las pautas para disponer la designación en planta permanente provisional en los cargos creados por la Ley 13179 y para la designación en planta permanente de los agentes de planta transitoria/temporaria, suplentes, interinos y reemplazantes en cargos vacantes determinados en el acta N.º 04/11 de la Comisión Paritaria Central - Ley 10052.

La designación en planta permanente se realizará en los cargos creados por la Ley 13179 en la categoría inicial prevista para el agrupamiento que corresponda y según las condiciones establecidas en el escalafón respectivo, conforme las funciones de planta permanente efectivamente cumplidas.

Personas alcanzadas

- I. Personas contratadas al 31 de mayo de 2010.
- II. Personal de planta transitoria/temporaria.
- III. Personal suplente/interino - Reemplazante al 31 de mayo de 2010.

Procedimiento aplicable

El presente procedimiento será aplicable a las gestiones que se inicien conforme lo dispuesto en los apartados I (personas contratadas al 31 de mayo de 2010), II (personal de planta transitoria/temporaria) y III (personal suplente interino-reemplazante al 31 de mayo de 2010). Las Jurisdicciones o entes deberán iniciar las referidas gestiones en expedientes independientes según el apartado que se instrumente en los mismos.

Análisis de desempeño

Las personas alcanzadas por las presentes disposiciones serán evaluadas mediante el Análisis de Desempeño - Acta Paritaria N.º 04/11, conforme las indicaciones establecidas en el Anexo "Previo a la realización del mencionado Análisis de Desempeño, la jurisdicción confeccionará el listado de quienes serán evaluados por repartición de acuerdo con la planilla obrante en el Anexo 'B'". Este listado será comunicado a las entidades gremiales previstas en la Ley 10052, quienes en el plazo de 72 horas de recibida tal comunicación podrán hacer las observaciones que estimen procedentes. Cumplido tal plazo, se tendrá por aceptado el listado de los Análisis de Desempeño a realizarse. Luego de la opinión de las entidades gremiales o producido el vencimiento del referido plazo, se distribuirán los formularios para llevar a cabo los análisis de desempeño pertinentes.

Realizados los análisis de desempeño, se dará inicio a la gestión de designación de quienes los hayan superado. Aquellos que no superaron el mínimo establecido en el referi-

do 'Análisis de Desempeño', continuarán bajo la misma modalidad contractual o laboral por un término de 6 meses, vencidos los cuales serán nuevamente evaluados en su desempeño a efectos de su designación en la planta permanente.

Factores de Desempeño

Definición

- 1) Rendimiento en la tarea: Volumen de trabajo que realiza por unidad de tiempo. Proporción del tiempo dedicado exclusivamente al trabajo.
- 2) Exactitud y calidad de trabajo: Correlación entre el trabajo solicitado y el efectivamente realizado. Grado de perfeccionamiento que demuestra en el trabajo. Cumplimiento con lo solicitado y con un rendimiento de buena calidad.
- 3) Grado de conocimiento técnico: Conocimiento de las distintas herramientas necesarias para desarrollar las labores.
- 4) Cumplimiento de los procedimientos existentes: Grado de cumplimiento de las normas, procedimientos y políticas existentes.

Niveles de puntuación

1. Nivel Bajo
2. Nivel Regular
3. Nivel Bueno
4. Nivel Muy Bueno
5. Nivel Excelente.

El Decreto 1358/2011 homologa el Acta Acuerdo N.º 04/2011 de la Comisión Paritaria Central -Ley 10052- y el Acta N.º 03/2011 de la Comisión Técnica dependiente de la Paritaria Central -Ley 10052-, considerándose las mismas partes integrantes del presente Decreto. Aprueba también las 'Pautas para el ingreso a planta permanente provisional'. Sus apartados, anexos, formularios e instructivos serán de aplicación necesaria y obligatoria.

Fin del proceso - Pases a planta permanente provisional (2011-2012)

En el marco del compromiso asumido por el gobierno en las paritarias de 2011, se cum-

plimentó en su totalidad la incorporación a planta permanente de los 3372 agentes que se encontraban vinculados bajo distintas modalidades contractuales al 31 de mayo de 2010. Esta acción se inserta en la política de jerarquización del empleo público llevada adelante por el gobierno provincial junto con las entidades gremiales.

Salta – Proceso de regularización del empleo público provincial

El Decreto 5357/2010 autorizó el llamado a concurso para el ingreso a planta permanente del Estado de aquellas personas que desempeñaban funciones y tareas propias de un agente de planta permanente y que se encontraban designadas mediante Decreto del Poder Ejecutivo o resolución delegada bajo alguna de las siguientes figuras jurídicas:

- a) Contratos de empleo público temporarios o transitorios realizados en el marco de lo dispuesto por el artículo 2, inciso n) de la Ley 5546;
- b) Designaciones realizadas en el marco de lo dispuesto por el artículo 30 del Decreto 1178/1996;
- c) Contratos de locación de servicios o de obra abonados con fondos del Tesoro Provincial;
- d) Contratos temporarios realizados en el marco de lo dispuesto por Decreto 2527/2010;
- e) Demás modalidades que establezca la reglamentación del presente Decreto, la que deberá enumerar, además, los casos que se encuentran expresamente excluidos.

Para concursar, las personas comprendidas en el artículo 1 debían desempeñar funciones o tareas en los sectores de la Administración Pública Provincial comprendidos dentro del ámbito de aplicación del Convenio Colectivo de Trabajo para el Sector Público Provincial (Decreto 2615/2005). Por lo tanto, quedaron

excluidos: el Ministerio de Salud Pública, el sector docente del Ministerio de Educación, la Policía de la provincia en su escalafón policial, el Servicio Penitenciario y los determinados por el artículo 2 de la Ley 7140.

El Decreto 5357/2010 autorizó el llamado a concurso de aquellas personas comprendidas en el Régimen de Capacitación aprobado por Decreto 1430/2005 que demostraron idoneidad en el desempeño de las tareas en las cuales fueron capacitados.

Estableció que, para concursar, las personas comprendidas en el artículo 2 debían cumplir los siguientes requisitos:

- a) Que el Convenio de Capacitación Laboral haya sido aprobado por Resolución Conjunta del Ministerio de Finanzas y Obras Públicas y la Secretaría General de la Gobernación.
- b) Que el efectivo inicio de la capacitación se haya producido hasta día 1 de julio de 2010, inclusive.
- c) Que el aspirante acredite idoneidad, adquirida a través de la capacitación recibida en los sectores de la Administración Pública Provincial, mediante certificado expedido por la autoridad que corresponda.
- d) Demás requisitos que establezca la reglamentación del presente Decreto.

Este procedimiento concursal se aplicará para la cobertura de cargos que se encuentren vacantes en la actualidad o para la cobertura de cargos que queden vacantes por cualquier causa o bien y que estén cubiertos provisoriamente.

Tipos de concursos

Los concursos realizados por la provincia podrán ser:

- a) Cerrados: para agentes que revisten en un cargo de planta permanente de la Administración Pública Provincial (APP), pudiendo ser:

1. Internos: p/ agentes de la estructura del organismo al cual pertenece la vacante a concursarse.
2. Jurisdiccionales: p/ agentes de cualquier organismo de la misma jurisdicción a la que corresponda el concurso.
3. Interjurisdiccionales: p/ agentes de cualquier organismo y jurisdicción.

b) Abiertos: podrá participar cualquier persona aunque no cubra un cargo dentro de la APP.

Etapas de cada concurso

- a) Evaluación de antecedentes.
- b) Evaluación técnica (prueba de oposición).
- c) Entrevista personal (la autoridad de aplicación podrá eliminar esta etapa).

Fases principales del procedimiento concursal

- Designación del jurado y veedores gremiales.
- Resolución de llamado a concurso.
- Difusión del concurso.
- Apertura y cierre de inscripción.
- Evaluación de los requisitos de los aspirantes.
- Análisis de los antecedentes y asignación de puntaje.
- Evaluación técnica (prueba de oposición).
- Entrevista con el jurado, si correspondiera.
- Orden de mérito y notificación de los resultados del concurso.
- Cobertura del cargo vacante y orden de prelación.

Forma de calificación. Factores ponderables

La calificación de los concursos será numérica de 0 a 100 puntos, con los siguientes factores:

- a) Antecedentes: treinta (30) puntos.
- b) Evaluación técnica (prueba de oposición): sesenta (60) puntos.
- c) Entrevista personal: diez (10) puntos.

Resultados

Aprobaron a diciembre de 2011: 2534²

Resolución N.º 1 - Secretaría de la Función Pública

Acta de cierre del procedimiento concursal suscripta entre la Secretaría de la Función Pública y los sindicatos con personería gremial.

IPS- Instituto Provincial de Salud de Salta	242
IPV - Instituto Provincial de la Vivienda	59
Ministerio de Salud Pública	54
Secretaría General de la Gobernación	137
Sindicatura General de La Provincia	5
Ministerio de Justicia	22
Ministerio de Turismo y Cultura	109
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable	77
Ministerio de Desarrollo Humano	420
Ministerio de Educación	785
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	50
Ministerio de Gobierno, Seguridad y Derechos Humanos	307
Ministerio de Desarrollo Económico	58
Ministerio de Finanzas y Obras Públicas	209
TOTAL	2534

² Fuente: Secretaría de la Función Pública del Gobierno de Salta-2012.

The background of the slide is a dark blue color with a complex, light blue geometric pattern of overlapping lines and shapes, resembling a network or a stylized architectural design. The pattern is more dense on the left side and becomes more sparse towards the right.

Referencias bibliográficas

Referencias bibliográficas

Abal Medina, J. M. (2007). El aporte de la negociación colectiva a la construcción de calidad institucional en el Estado argentino. Ponencia presentada en el XII Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Republica Dominicana.

Abal Medina, J. M. y Bonifacio, J. A. (comp.) (2006). *Reformas y gobernabilidad: Experiencias Nacionales de modernización de la gestión pública*. Buenos Aires: SGP.

Abal Medina, J. M. y Bonifacio, J. A. (2006). Iniciativas de fortalecimiento institucional en la Argentina: hacia una nueva concepción del Estado. En Abal Medina, J. M. y Bonifacio, J. A. (comp.) *Reformas y gobernabilidad: Experiencias nacionales de modernización de la gestión pública*. Buenos Aires: INAP.

Ahumada, J. (2008). Empleo Público y Precarización Laboral. Ponencia presentada en el VIII Congreso ASET. 8.º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires, Argentina.

Álvarez, E. Bermúdez, G. Rial, N. y otros (1998). *Derecho colectivo del trabajo*. Buenos Aires: La Ley.

Arismendi, L. (2000). *La Negociación Colectiva en el Sector Público*. Mimeo.

Arismendi, L. (2002). Libertad sindical y elecciones sindicales en la Constitución de 1999. *Revista Gaceta Laboral*. Maracaibo: Universidad del Zulia.

Autón, O. (2009). La participación de los trabajadores en la democratización y modernización del Empleo Público Nacional. V Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Gobierno y Administración. San Juan.

Bisio R. (1999). Citado en Palomino y Trajtemberg (2006). Una nueva Dinámica de las Relaciones Laborales y la Negociación Colectiva. *Revista Trabajo*. Año 2, N.º 3, p. 49.

Carta Iberoamericana de la Función Pública (2006). V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

Castejón, R. (2008). Transformaciones del empleo público a partir de las reformas impuestas por el paradigma neoclásico. Facultad de Ciencias Económicas (UBA), Buenos Aires.

COFEFUP. *Principios y recomendaciones para las negociaciones colectivas entre el Estado y sus trabajadores, 2007a*. Buenos Aires.

COFEFUP. *Principios y recomendaciones para la NC en el SP de las jurisdicciones argentinas, 2007b*. Buenos Aires. Mimeo.

Comisión de Empleo Público y Carrera. Consejo Federal de la Función Pública. *El empleo público en las jurisdicciones argentinas. Situación actual y perspectivas, 2010*. Buenos Aires.

Cuartango O., Cuartango G. (2000). El marco normativo vigente en la relación de empleo público: las leyes 24185/92, 25164/97 y el convenio colectivo de trabajo celebrado para el sector contratados y última jurisprudencia. Jornadas de Derecho Laboral, Asociación de Abogados Laboralistas. Buenos Aires.

Diana Menéndez, N. y Míguez, P. (2007). El trabajo precario y la flexibilización laboral en el Estado. El caso del sector público argentino desde las reformas de los años noventa. Ponencia presentada en el VII Congreso de ASET. Buenos Aires.

Díaz, R. (2009). La constituyente sindical frente a una nueva ley de trabajo. ILDIS, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. Venezuela.

Ermida Uriarte, O. (1999). *La flexibilización de la huelga*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

Gernigon, B., Odero A. y Guido H. (2000). *La negociación colectiva. Normas de la OIT y Principios de los Órganos de Control*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

Gobierno de Venezuela. (1998). 5 Polos para una Nueva República. Caracas.

Grupo de Expertos en Relaciones Laborales, Oscar Valdovinos (Presidente). (2008). *Estado actual del sistema de relaciones laborales en la Argentina*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni.

Krieger, M. (2005). *Los desafíos de transformar el Estado y la gestión pública en Argentina*. Buenos Aires: Fundación Unión.

Nejamkis, L. (2008). *La negociación colectiva y el diálogo social como instrumento democrático*. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires.

Novick M. y Tomada C. (2001). Reforma Laboral y crisis de la identidad sindical en la Argentina. *Cuadernos del Cendes*, año 18, N.º 47. Caracas.

Oszlak, O. (2000). *El mito del Estado mínimo*. Una década de reforma estatal en la Argentina. Trabajo presentado en el IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana.

Rial, N. (2004). *La representatividad de los actores sociales, formas emergentes de representación de los trabajadores*. En: Documento de exbecarios argentinos del grupo Bologna-Castilla la Mancha - Turín. XIII Encuentro. Puerto Varas, Chile.

Rodríguez, A. (2009). Promoción del diálogo social en el sector público: la negociación colectiva en los tres poderes del Estado argentino. Bloque formativo. Buenos Aires.

Salas, E. (2006). La negociación colectiva en la administración pública federal como instrumento de la gobernanza democrática en la Argentina. En Abal Medina J.M., Bonifacio, A. Compiladores: *Reformas y gobernabilidad: Experiencias nacionales de modernización de la gestión pública*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Secretaría de la Gestión Pública. Oficina Nacional de Empleo. (2009) *Clima laboral, algunos aspectos significativos de las condiciones y clima laboral del personal de la Administración Pública Nacional*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de la Nación.

Sepúlveda, J. M. y Vega Ruíz, M. L. (2000). El Diálogo Social en los Países Andinos, ¿Nuevo camino para los sindicatos? OIT.

Simón, J. C. (2006). Breve informe sobre la Negociación Colectiva en la República Argentina. *Revista Trabajo*, año 2, N.º 3.

Tomada, C. Rigat-Pflaum, M. (1998). Negociación Colectiva ante el siglo XXI. Aportes para la acción sindical. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.

Valverde, A. M. (1998). Concertación social y tripartismo. Modelos de concertación social en Europa. En: *El Diálogo social y su institucionalización en Europa y América Latina*. Madrid: CES.

Villarroel, A. (Comp.). (2004). *La Negociación Colectiva en el Sector Público*. Buenos Aires: OIT y Ministerio de Trabajo.

AGRADECIMIENTOS

Nuestro agradecimiento a las instituciones y a las personas que hicieron posible esta publicación como un aporte más al proceso de instalación y difusión de la cultura del diálogo en la Argentina:

- Al Sr. Jefe de Gabinete de Ministros, Dr. Juan Manuel Abal Medina, por su constancia en la convocatoria y organización de los procesos de negociación colectiva en el Estado Argentino.
- Al Sr. Ministro de Trabajo de la Nación, Dr. Carlos Tomada, y sus equipos, impulsores permanentes de todos los procesos de diálogo.
- Al Sr. Jefe de Gabinete de Asesores de la Jefatura de Gabinete de Ministros, Lic. Lucas Nejamkis, y al Coordinador de Gabinete de Asesores, Dr. Marcelo Buffacchi.
- Al Secretario de Gabinete y Coordinación Administrativa, Lic. Facundo Nejamkis, al Subsecretario de Gestión y Empleo Público, Lic. Andrés Gilio, y al Director de la Oficina Nacional de Empleo Público, Lic. Eduardo Salas, por su participación constante en la difusión de los procesos de diálogo en el Estado en todos sus niveles.
- A la Lic. María Belén Bonello, Coordinadora Ejecutiva de la Secretaría, por su apoyo permanente en la puesta en marcha de este proyecto.
- Al COFEFUP y su Coordinador, Lic. Enrique Iribarren, por su vocación de servicio de cara a la modernización de los estados provinciales y a la democratización de sus relaciones laborales.
- A todos los representantes de las jurisdicciones argentinas ante el Consejo Federal de la Función Pública.
- A los sindicatos, centralmente ATE y UPCN, por su participación creativa y permanente en el desarrollo de los procesos de diálogo.
- A Felipe Carrillo, Omar Autón, Aníbal Spairani, Hugo Spairani y Karina Trivisonno, dirigentes de la Unión del Personal Civil de la Nación.
- A Julio Fuentes, Matías Cremonte y Rubén Mosquera, de la dirigencia de la Asociación de Trabajadores del Estado.
- A los integrantes de la Unidad de Comunicación Institucional y de Imprenta de la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa.

Equipo de trabajo por el Consejo Federal de la Función Pública

Amalia Villarroel - Juan pablo Volonté - Oscar Echagüe - Norberto Vázquez.

Equipo técnico por la Unidad de Comunicación Institucional

Edición de textos: Patricia Iacovone

Diseño, ilustración y diagramación: Andrés Bermejo Fernández, Marina Vila

Coordinadora de la Unidad de Comunicación Institucional: Soledad Gonnet

Av. Roque Sáenz Peña 511 (C1035AAA) - Ciudad Autónoma de Buenos Aires

República Argentina

Tel.: (54-11) 4343-9001

www.jgm.gob.ar

