

LA NEGOCIACION COLECTIVA Y LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO. AVANCES Y RETROCESOS

Omar A. Autón (*)

La negociación colectiva nace en la República Argentina como política generalizada en la década del 40 y recibe su consagración legal en 1952, con la sanción de la Ley 14.250 más conocida como la “Ley de convenios colectivos de trabajo”. Sin embargo, esta norma se aplicó durante más de treinta años solamente para el ámbito privado y el llamado sector de empresas del Estado.

En efecto, desde un primer momento para los trabajadores del sector de empresas del Estado (SEGBA, YPF, FERROCARRILES ARGENTINOS, OBRAS SANITARIAS, etc.) estuvo fuera de discusión la naturaleza jurídica de su relación con el Estado, aceptándose el carácter laboral de la misma y por ende la razonabilidad de la determinación de sus condiciones de empleo a través de la negociación colectiva.

Sin embargo, los trabajadores de la denominada Administración Central no corrieron con la misma suerte.

El sindicalismo del sector público argentino nace en la década del 40, hace más de sesenta años. Y si bien ya nadie discute en nuestro país el derecho de los empleados públicos a sindicalizarse¹ - con excepción de las fuerzas armadas y de seguridad- lo cierto es que recién a fines de los 80, y en forma muy excepcional, los trabajadores estatales pudieron comenzar a negociar sus condiciones de trabajo en el ex Instituto de Previsión Social, hoy ANSES.

Es cierto, nadie negaba a los trabajadores el derecho a peticionar ante el Estado

(*) Secretario General de la Secretaría de Profesionales de la Unión del Personal Civil de la Nación - UPCN
(¹) No ocurre lo mismo en otros países. Por ejemplo, en la República Dominicana, en pleno siglo XXI, los empleados estatales aún carecen de este elemental derecho.

empleador por mejores salarios o mejores licencias. Pero, en una etapa en la cual los teóricos del derecho administrativo discutían cual era el carácter de esa relación de empleo público, la pretensión de acceder a una discusión y elaboración conjunta de esas condiciones de trabajo entre el Estado y los trabajadores agremiados parecía una verdadera utopía.

Algunos teóricos negaban a la relación de empleo público el carácter de contrato puesto que no era posible considerarlo como un acuerdo entre partes. El trabajador solo podía aceptar o rechazar las condiciones que el Estado imponía. Otros, sostuvieron que la aceptación de esas condiciones por parte del trabajador configuraba un contrato de adhesión, similar a los contratos de alquiler, en donde es el propietario quien establece los requisitos y el locatario los acepta o no. Finalmente hubo quienes consideraron a la relación de empleo público como un contrato administrativo y no laboral. Aunque parezca increíble este debate duró más de treinta años

Lo que estaba en discusión era la forma en que debía considerarse al empleado público: como un trabajador igual que cualquier otro que compromete su fuerza de trabajo a cambio de un salario; o bien, como a un “funcionario”, esto es, que su función está vinculada a la función de gobierno y al interés general. A partir de este último punto de vista es que algunos juristas concluyeron que el Estado debía conservar algunas prerrogativas extraordinarias en su rol de empleador, prerrogativas que de no ser debidamente reconocidas, podrían poner en riesgo la misma gobernabilidad estatal.

Este no es un debate prehistórico ni está totalmente superado. Se expresa tanto en el recurrente conflicto entre los fueros contencioso administrativo y laboral para la determinación del fuero competente en los juicios derivados de la relación de empleo público, como así también, en su forma más patética, en la reacción de algunos funcionarios de línea y políticos que durante diciembre pasado, ante algunas cláusulas que reclamaban mayores niveles de estudios formales para las funciones ejecutivas en el convenio colectivo de trabajo que puso en vigencia el nuevo Sistema Nacional de Empleo Público, consideraron que dichas cláusulas recortaban prerrogativas del poder político y que, por tanto, eran inconstitucionales. En este sentido, hasta el Procurador de la Nación debió emitir un dictamen a este respecto sosteniendo que: “...tales requisitos deben ser interpretados con carácter amplio...De ese modo se le permitirá al Estado Nacional, cuando las concretas necesidades del servicio así lo requieran, aprovechar, por ejemplo, la experiencia de idóneos recursos humanos que eventualmente se encuentren en funciones y que carezcan del plus de estudio que puntualmente se exige en el Convenio” (Dictamen N° 277 del 18 de noviembre de 2008).

Afortunadamente, así como en el caso narrado triunfó la cordura, también en los intelectuales y juristas fue creciendo una visión que tiende a escindir el rol del Estado como organización jurídica de la Nación y garante del bien común, de su rol de empleador respecto de las personas que trabajan en él.

Es a partir de 1983 que este debate crece. La recuperación de la democracia luego de la larga noche de la dictadura militar, movilizó las expectativas de toda la sociedad argentina hacia la construcción de formas menos autoritarias de convivencia. De esta manera, el diálogo, la democracia, la participación y la tolerancia, se constituyeron en sustantivos de un nuevo lenguaje que también llegó al Estado-empleador. Simultáneamente aparece una nueva generación de dirigentes sindicales que pretenden no ser más un “hermano menor” dentro del movimiento obrero argentino, colocando el tema de la negociación colectiva en el sector público como el eje central de su acción sindical.

En ese nuevo marco político el gobierno argentino recepta en 1986, a través de la Ley 23.328, el convenio 151 de la OIT y en 1988 mediante la Ley 23.544 el convenio 154, verdadero esqueleto jurídico del derecho a la negociación colectiva, incluyendo, al sector público. Es en esos años se pone en marcha algo absolutamente inédito. Nace la Comisión de Política Salarial y Otras Condiciones de Empleo en el Sector Público y el Estado se integra junto a las organizaciones del trabajo a una mesa de discusión sobre salarios y condiciones de empleo, priorizando la construcción de políticas por consenso a la posibilidad de su fijación en forma unilateral.

Esta riquísima experiencia se vuelca en un proyecto de Ley de Negociación Colectiva en el Sector Público, que si bien no llegó a debatirse en el Congreso fue base y antecedente de la Ley 24.185 sancionada en 1992.

EMPLEO PÚBLICO Y ESTADO EFICIENTE: EL DEBATE DE LOS 80 Y 90

La recuperación de la democracia fue poniendo sobre el tapete de la discusión política, la problemática del Estado, su rol y su funcionamiento. Comenzaba el embate sobre el Estado empresario, que surgió en la primera mitad del siglo XX, especialmente en la posguerra, había sido actor y motor de la economía y del desarrollo nacional. A caballito de los crecientes problemas fiscales, el endeudamiento externo, o mejor dicho el crecimiento geométrico de los servicios de esa deuda, el estancamiento económico y la inflación devenida en hiperinflación, aparecen las recetas de reducción del tamaño del mismo, privatizaciones

La recuperación de la democracia fue poniendo sobre el tapete de la discusión política, la problemática del Estado, su rol y su funcionamiento. Comenzaba el embate sobre el Estado empresario, que surgió en la primera mitad del siglo XX, especialmente en la posguerra, había sido actor y motor de la economía y del desarrollo nacional.

y racionalización del gasto público.

El Estado debía ser lo mas pequeño posible y eficiente (lo de eficaz era otra discusión). Ese pensamiento, que era un dogma de la política económica de la dictadura militar llevada a cabo por José Alfredo Martínez de Hoz, gana espacio en el gobierno radical a partir del llamado Plan Austral y el proyecto de privatización de Aerolíneas Argentinas mediante su venta a Scandinavian Airlines impulsado por Rodolfo Terragno, y en los 90 ocupa el centro de la arena política.

El gobierno de Menem, en lo que hace a la administración central, se hace eco de las recomendaciones de los Consensos de Washington, de primera y segunda generación, y entre las medidas adoptadas impulsa la elaboración de un nuevo escalafón basado en principios tales como el de idoneidad -previsto en el Art. 14 bis de la Constitución Nacional- estableciendo, además, que el ingreso a cargos de planta permanente debía ser por concurso, al igual que los ascensos. Asimismo, esta propuesta eliminaba el pago de conceptos tales como antigüedad y título para diseñar una grilla basada en lo funcional gracias a lo cual se estableció una carrera horizontal cimentada sobre la capacitación y la evaluación de desempeño.

Mas allá de la valoración que puede hacerse sobre el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), hay que tener presente que muchos de los ataques que recibe por parte de sus detractores están relacionados, más que con sus contenidos, a que este sistema fue aprobado durante esa supuesta “segunda década infame” que para algunos fue el gobierno de Menem. Lo cierto es que, más allá de que es un sistema perfectible, hay que reconocer que la mayor parte de los defectos del SINAPA no eran intrínsecos a él sino que fueron el resultado de su incumplimiento, por ejemplo la notoria reticencia del gobierno de la Alianza y el de Néstor Kirchner a llamar a concurso para los cargos gerenciales o la insistencia en los congelamientos de vacantes.

1998: EL PRIMER CONVENIO COLECTIVO DE TRABAJO

Si bien en el año 1992 el Congreso de la Nación había sancionado la Ley 24.185 de negociación colectiva en el sector público -reglamentada al año siguiente por el Decreto N° 447/93- recién seis años después, en 1998, se constituye la primera paritaria del sector público que concluiría con la firma del primer convenio colectivo del sector público, homologado por Decreto N° 66/99.

Esa larga demora se explica por varias razones.

En primer lugar, el Estado empleador debía definir su representación y, si el Ministerio de Economía había sido el actor principal de la llamada Reforma del Estado, en ese momento la por entonces llamada Secretaría de la Función Pública, aparecía desplazando a Economía del centro de la pantalla. La reforma constitucional del año 1994,

por otra parte, había creado la figura del Jefe de Gabinete de Ministros, que lógicamente, también pretendía el control del desarrollo de la negociación.

No puede soslayarse el hecho de que luego de su reelección, en 1995, Carlos Menem parece menos interesado en los temas de reforma y modernización del Estado. El gobierno había dejado el tema en manos de la Unidad para la Reforma y Modernización del Estado (URME) que en 1996 monitoreó la llamada pomposamente Segunda Reforma del Estado y que en los hechos se limitó a impulsar una reducción del 15% promedio de las dotaciones de personal de la Administración Central.

El segundo tema era que si bien la Ley 24.185 resolvía el tema de la plurirepresentación sindical en el sector público, el gobierno no quería pagar el costo político de efectuar la compulsión de afiliados para definir la representación del sector sindical entre la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) y la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE).

En 1997 se llevó a cabo la compulsión y sus resultados dieron como ganador a UPCN con un 78% de los trabajadores sindicalizados del sector público. Ello significaba que el voto sindical era monopolizado por UPCN que podía suscribir el convenio aún en contra de la voluntad de ATE.

En marzo de 1998, comenzaron las negociaciones que se prolongarían durante todo ese año, pero llegado el mes de noviembre, sorpresivamente, la representación de ATE dejó de participar en la comisión paritaria central. De este modo, paradójicamente, una de las comisiones técnicas se seguiría reuniendo en la sede de ATE (otra lo hacía en la sede de UPCN y una tercera en la Jefatura de Gabinete de Ministros) mientras sus representantes no se presentaban.

Finalmente en diciembre de 1998 el Estado Nacional y la UPCN suscriben el primer Convenio Colectivo de Trabajo, mientras que ATE no lo hizo aunque hasta el mismo día de la firma sostuvo negociaciones para hacerlo. Las diferencias centrales no eran los contenidos del convenio sino las ausencias.

Lo cierto es que, más allá de que es un sistema perfectible, hay que reconocer que la mayor parte de los defectos del SINAPA no eran intrínsecos a él sino que fueron el resultado de su incumplimiento

(2) Esta cuestión había hecho fracasar los intentos de aplicar la Ley 14.250, pensada para el sector privado, donde regía el principio de gremio único por actividad.

ATE pretendía incorporar al mismo, sectores como el Hospital Posadas y la Colonia Montes de Oca, que habían sido transferidos a la provincia de Buenos Aires.

El convenio colectivo de trabajo, si bien presentaba capítulos novedosos para el derecho laboral del sector público tales como la creación de la Comisión de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo y la de Igualdad de Oportunidades y de Trato, establecía cuestiones inéditas para la filosofía imperante hasta entonces, prescribiendo obligaciones para el Estado empleador. Pero lo fundamental fue la aparición de la Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales (Co.P.A.R) que institucionalizaba un hecho político central, el Estado empleador renunciaba a la unilateralidad, al poder absoluto y aceptaba debatir con los empleados, con los trabajadores, a través de sus organizaciones sindicales, la relación de empleo público.

Este hecho consolida no solo el crecimiento del sindicalismo del sector público sino el papel central de los trabajadores en la construcción de un Estado moderno, eficaz y eficiente a través de la democratización de las relaciones de empleo. Nacía así una alianza estratégica desde el punto de vista conceptual.

Un año después, en 1999, el Congreso de la Nación sancionaría la Ley 25.164, conocida como Ley Marco del Empleo Público que venía a complementar lo normado en el convenio ya que regulaba los aspectos no incluidos en la negociación colectiva.

NEGOCIACION COLECTIVA Y MODERNIZACION DEL ESTADO.

Más arriba mencionamos cómo el avance de la negociación colectiva en la República Argentina estuvo directamente relacionada con la certeza cada vez mayor de los funcionarios políticos de que emprender un camino de modernización del Estado -buscando mayor eficacia y eficiencia, menos burocracia e incluso mayor transparencia- resultaría imposible sin el compromiso y la participación de los propios trabajadores.

Al mismo tiempo, las organizaciones gremiales también aprendieron que más allá de las descalificaciones a la década del 90, el tema de la reforma del Estado estaba instalado en la sociedad argentina y asumieron que mejores remuneraciones y carrera, jerarquización del empleo y dignidad iban inexorablemente de la mano con un Estado moderno, ágil y eficaz.

Si durante diez o quince años el debate había girado alrededor de la cantidad de empleados públicos y el gasto, o sea del tamaño del Estado y el gasto público, la sociedad había aprendido que el problema no pasaba por allí, el problema no era un mayor o menor empleo público, sino avanzar en un mejor empleo público.

Ahora bien, el reclamo de compromiso con una administración moderna, de abandono del modelo burocrático por uno de gestión, es incompatible con la filosofía

“unilateralista” y autoritaria de la relación de empleo que caracterizamos al comienzo, por lo que ciertas formas de “empoderamiento” eran imprescindibles y a su vez reclamaban de los actores sindicales responsabilidad e inteligencia para no caer en políticas de cooptación de las funciones del Estado.

Indudablemente la estrategia del reclamo y el conflicto debía ser revisada. En el pasado, ante la falta de canales de diálogo y participación resultaba natural que el sector público encabezara holgadamente las estadísticas de paros y horas de trabajo perdidas, pero cuando el escenario cambia y se abren los espacios de participación y diálogo, cuando el Estado empleador renuncia a sus facultades discrecionales y se abre a una construcción consensuada no sólo en su elaboración sino en la misma ejecución, esa metodología se ve interpelada ante la propia sociedad que reclama una actitud mas propositiva y menos confrontativa.

EL GOBIERNO DE LA ALIANZA.

Si quisiéramos describir en pocas palabras la experiencia de la Alianza en el poder deberíamos decir que se trató de un gobierno plagado de prejuicios respecto de los sindicatos y de la negociación colectiva, como resultado de la histórica desconfianza del principal partido en la composición de la Alianza, la Unión Cívica Radical, respecto del sindicalismo en su conjunto.

A lo dicho habría que agregar una suerte de temor fóbico hacia el personal que ocupaba cargos de conducción previamente concursados acorde a la metodología del SINAPA. Recordemos que el propio presidente de la nación consideraba que trabajar con estos era algo similar a “dormir con el enemigo”. Por otra parte había extendidos prejuicios contra todo el esquema legal sancionado durante el gobierno de Menem, razón por la cual se llegó a derogar el Decreto reglamentario de la Ley Marco de Empleo Público, sin atinar a sancionar otro durante todo su gobierno.

Esta gestión intentó desagregar los componentes de modernización y democratización y pretendió avanzar unilateralmente en en la modernización del Estado, con programas como Gestión por Resultados y Carta Compromiso, incorporar el modelo de agencias y gerencias, pero con el más profundo rechazo por cualquier tipo de participación de los trabajadores en la

Como podemos ver, en estos años se ha desarrollado un profundo debate cultural en el ámbito del empleo público y, como todo proceso de cambio social, tiene actores que lo han comprendido y tratan desde sus lugares de actuar de conformidad con los nuevos tiempos y otros que desearían volver al pasado donde todo estaba “mas claro”, y esto ocurre en ambos sectores, el Estado y los trabajadores.

modernización del Estado, con programas como Gestión por Resultados y Carta Compromiso, incorporar el modelo de agencias y gerencias, pero con el más profundo rechazo por cualquier tipo de participación de los trabajadores en la definición e implementación de esas políticas. Así, la Alianza, al menos en cuanto a su percepción del Estado, seguía estancada ideológicamente en el modelo de “patronazgo” que caracterizó el viejo modelo de empleo público de veinte años atrás.

En este período aparece un nuevo actor, el personal contratado. El gobierno rechaza y descalifica el requisito del concurso para ingresar a la planta dado que los emparenta con supuestas prácticas clientelares. De este modo, opta por congelar las plantas permanentes y los concursos y recurre a la contratación bajo el modelo de la locación de servicios con lo que consigue un doble efecto, por un lado, mantiene la ficción de un empleo público que disminuye ya que las bajas vegetativas no son cubiertas y, por otra parte, incorpora masivamente trabajadores “precarizados” que por simpatía por el gobierno -o por temor- actúan como factor de control del conflicto.

Seamos claros, de acuerdo a los registros oficiales, al momento de asumir el gobierno de la Alianza había 3.071 trabajadores contratados bajo la modalidad establecida por el Decreto 92/95. En octubre de 2001, los contratados por esa modalidad eran 16.674 trabajadores.

No conforme con esto se intentó avanzar en la modificación de normas laborales en forma unilateral -como el intento de alterar el Decreto N° 993/91 de creación del SINAPA- con el objeto de poder reemplazar a los directores elegidos por concurso por colaboradores o militantes partidarios.

Finalmente, en Diciembre de 2001, el gobierno se desbarranca en medio de su incompetencia y el presidente De La Rúa renuncia en medio de gravísimos incidentes que dejaron casi medio centenar de muertos.

Luego de meses de grave inestabilidad institucional, asume la presidencia el Dr. Eduardo Duhalde, quién reglamenta la Ley 25.164, siendo este el único hecho notorio en el tema que estamos tratando

LA NUEVA ETAPA: SITUACION ACTUAL Y AVANCES EN LA NEGOCIACIÓN

Comencemos por hacer una descripción de la situación a mediados de 2004. Estaba vigente, por ultraactividad ³, el convenio suscripto en 1998, que comprendía 46.000 trabajadores, pero no a todos con los mismos alcances.

(³) Principio legal por el que un convenio colectivo mantiene su vigencia aún después de transcurrido el período por el que fue suscripto, hasta tanto se firme uno nuevo.

En la República Argentina existen dos normas básicas que se aplican al mundo del trabajo. Por un lado, la ya mencionada Ley Marco de Empleo Público (Ley 25.164) que regula las relaciones laborales entre el Estado Nacional y sus empleados en todo aquello no normado por el convenio colectivo de trabajo. Paralelamente, existe otra norma, la Ley 20.744 o Ley de Contratos de Trabajo (modificada en 1976 por la Ley 21.297), que se aplica en algunos sectores estatales.

Ocurre que, desde comienzos de los 80, algunos criterios propios de la actividad privada comienzan a ser aceptados en algunas áreas del sector público. Entre ellos, la idea que la estabilidad absoluta del empleado público conspiraba contra la eficiencia fue ganando algo de terreno. Por esta razón -y por lo general, a cambio de importantes mejoras salariales- sectores como Lotería Nacional, la Administración Nacional de la Seguridad Social, el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI), etc. no sólo cambian su status jurídico sino que avanzan en negociaciones colectivas aplicando la Ley 14.250, dictada en 1953, básicamente para ordenar las paritarias en el sector privado.

Hoy hay aproximadamente unos 30.000 trabajadores que rigen su contrato laboral por la Ley de Contratos de Trabajo y convenios colectivos celebrados en el marco de la Ley 14.250.

Por otra parte, como fruto de las reformas de los 90 y la privatización de los servicios públicos, fueron creados los llamados entes reguladores o controladores encargados de velar por la calidad de la prestación de los servicios, su adecuación a la normativa regulatoria vigente y el respeto de los derechos de los usuarios. Surgen así, entre otros, el Ente Regulador del Gas, el de la Electricidad, el de las Concesiones Viales, etc. Todos ellos tienen diversos reglamentos internos para su personal y regímenes que frecuentemente combinan diferentes normas y que no estaban incluidos en ningún convenio colectivo.

Como ya fue señalado, en el convenio marco estaban comprendidos unos 46.000 trabajadores. Sin embargo había unos 1.300 trabajadores a los que sólo se les aplicaban las cuestiones referidas a ingresos, deberes y prohibiciones, ya que se regían por la Ley de Contratos de Trabajo y el Estado temía que, por estar incluidos en el mismo convenio que los trabajadores con

Ocurre que, desde comienzos de los 80, algunos criterios propios de la actividad privada comienzan a ser aceptados en algunas áreas del sector público. Entre ellos, la idea que la estabilidad absoluta del empleado público conspiraba contra la eficiencia fue ganando algo de terreno.

estabilidad absoluta, reclamaban se les reconociera igual derecho.

A este escenario había que agregar los 18.000 contratados que por estar vinculados al Estado a través de contratos de locación de servicios, carecían de todo derecho laboral, especialmente, del derecho a sindicalizarse y negociar colectivamente.

Esta situación se agravaba porque la totalidad de estos trabajadores, si bien habían recuperado los salarios recortados por las normas de emergencia del 2001, no habían gozado de incrementos salariales en muchos años y la devaluación del año 2002 (del 200%) conjuntamente con una incipiente inflación había impactado fenomenalmente en el poder adquisitivo de los trabajadores, socavando la función alimentaria del salario.

Como puede verse, se trataba de una situación muy difícil que el gobierno intentó paliar mediante el otorgamiento en dos oportunidades de aumentos de sumas fijas -\$150 y \$100-. En la primera oportunidad a aquellos que percibían salarios de hasta \$1.000, y en la segunda, en los salarios que llegaban hasta los \$1.200. Estas medidas generaron un fuerte rechazo en buena parte de los trabajadores dado que al no comprender a todos fue vivida como una medida discriminatoria, y en segundo lugar, porque “achataba” aún más las ya de por sí deprimidas escalas salariales del sector.

Ante este escenario, desde el sector sindical mayoritario se generó un estado de conflictividad porque se postergaba una vez más la convocatoria a paritarias y además porque el otorgamiento unilateral de estas sumas fijas de dinero significaba un avance sobre una cuestión que, como las remuneraciones, era materia de esas mismas paritarias. A raíz de esto el gobierno fue denunciado ante la Organización Internacional del Trabajo, por incumplir con los Convenios 151 y 154 de esa organización, enfrentó reclamos y una importante movilización callejera.

de presupuestos que recién se empezaban a recuperar del impacto de la crisis de 2001, la suspensión de los servicios de la deuda y la devaluación.

En ese momento el gobierno decidió apostar a la alternativa propuesta por el sector sindical y desarrollar un programa de reordenamiento del empleo público a través de la negociación colectiva. Así, entre julio y agosto de 2004, el gobierno fue convocando a los distintos sectores a paritarias, comenzando con dos medidas de gran importancia, en primer lugar se acordó un aumento salarial para todo el personal, sin exclusiones, y se comenzó a dar transparencia a las escalas salariales incorporando sumas fijas.

La segunda decisión acordada en paritarias e implementada después mediante el Decreto N° 707/05 consistió en reconocer la relación de dependencia de aproximadamente 10.000 contratados, incorporándolos al régimen de empleo público aunque sin la estabilidad propia del personal de planta permanente.

Estos acuerdos revelaban dos cuestiones de gran importancia. En primer lugar, que

existía coincidencia entre el gobierno y la representación sindical respecto de la agenda a priorizar en la negociación y en el diagnóstico acerca los problemas más graves a encarar conjuntamente. Por otra parte, era notorio que había una clara decisión de resolverlos.

Más allá de lo ya expresado, resulta necesario señalar otras decisiones adoptadas que, a pesar de que no gozaron de repercusión mediática, fueron igualmente importantes. Entres estas podemos destacar:

- 1) La decisión de incorporar en plenitud al Convenio Colectivo a aquellos organismos que si bien estaban en el convenio homologado por Decreto N° 66/99, no se les aplicaba todos los institutos del convenio sino sólo una parte.
- 2) La incorporación de unos 25.000 trabajadores civiles de las Fuerzas Armadas, que conquistan así, por primera vez en la historia, el derecho a discutir sus condiciones de trabajo en forma paritaria.
- 3) La inclusión de los entes reguladores y de control antes citados al ámbito de aplicación del Convenio Colectivo.
- 4) Al ser incluidos en el régimen de empleo público, los 10.000 contratados citados pasaron a ser también destinatarios de las cláusulas convencionales. Cabe mencionar que esta inclusión era parcial pues habían cambiado su modalidad laboral aquellos trabajadores que percibían remuneraciones inferiores a \$1.512, como medida inicial de un programa claramente expresado de regularización total y definitiva.

Por estas decisiones, la cantidad de trabajadores incluidos en el Convenio Colectivo general que empezaba a discutirse, y que debía reemplazar el suscripto en 1998, pasaban de 46.000 a 87.000. Si se agregan aquellos que ya habían negociado convenios encuadrados en la Ley 14.250 y que fueron mencionados anteriormente, esto significaba que los aproximadamente 130.000 empleados civiles de la Administración Pública Nacional, cuando se firmara el nuevo convenio colectivo, pasarían

El Estado argentino enfrentaba una difícil situación. Sus estructuras estaban desquiciadas por la aparición de estructuras paralelas de contratados, de programas internacionales que venían a suplir las misiones y funciones propias de cualquier organización estatal

a regirse por normas convencionales desapareciendo los regímenes generados por normas heterónomas de empleo público.

ESTRUCTURA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

Sin menoscabo del desarrollo que esta cuestión ha merecido en ediciones anteriores de Aportes, resulta procedente volver a efectuar una explicación de cómo organiza la Ley 24.185 la negociación colectiva en el sector público argentino.

La organización de la negociación colectiva en el sector privado aparece como más clara desde un comienzo dado que basta imaginar una actividad y surgen claramente quienes serán las partes intervinientes y la estructura de la misma. Sin embargo, cuando trasladamos la mirada al sector público, esta claridad desaparece.

En el Estado, las primeras experiencias de negociación colectiva pudieron llevarse adelante pues abarcaban una actividad concreta y puntual (por ejemplo, el caso de la Lotería Nacional S.E.). Sin embargo, cuando se decide contener todo el espectro de la actividad de los músicos de las orquestas nacionales, los coros, el sector científico técnico, el personal de los establecimientos de salud, etc. comenzaron a emerger los problemas propios de la aplicación de un régimen pensado para otra realidad

La Ley 24.185 responde a esta problemática de la siguiente manera. En primer lugar se discute un Convenio Colectivo Marco que contiene normativas y principios generales que deben ser respetados y aplicados por todos los sectores. Luego, los sectores discuten convenios colectivos particulares que incluyen aquellas cuestiones expresamente delegadas por el convenio colectivo general o no tratadas en el mismo. Asimismo puede desarrollar especificidades de materias incluidas en el convenio general mientras que no contradigan aquella normativa.

A modo de ejemplo digamos que mientras el convenio general puede disponer que nadie debe ingresar al empleo público sino a través de procesos de selección y que una vez ingresados deben implementarse procesos de evaluación de desempeño, en los convenios colectivos sectoriales, luego, pueden desarrollarse modalidades de aplicación de esos principios.

Como además existen representaciones sindicales de alcance nacional y que actúan en todo el ámbito del empleo público (la Unión del Personal Civil de la Nación y la Asociación de Trabajadores del Estado) y organizaciones que limitan su accionar a un sector o ámbito laboral en particular (Unión del Personal Civil de las Fuerzas Armadas o la Asociación del Personal de Organismos de Control, por ejemplo) la Ley establece que las primeras participan en la discusión del convenio general mientras que las otras se incorporan en las discusiones sectoriales.

Este esquema permitió que en los dos últimos años se hayan desarrollado en forma simultánea negociaciones colectivas para renovar el convenio del año 1998 las que alcanzaron su objetivo en diciembre de 2005 permitiendo que se hayan puesto en marcha, por primera vez, una gran cantidad de negociaciones colectivas sectoriales.

Esto es sumamente importante puesto que nunca antes se había podido avanzar en negociaciones sectoriales, lo que habitualmente dejaba a medio camino la cuestión de la negociación colectiva, ya que muchos de sus institutos necesitaban de su desarrollo a través de los acuerdos sectoriales para hacerse realmente operativos.

La firma del nuevo convenio general abrió esas compuertas. Primero fueron el INTA y la SIGEN, meses más tarde el SENASA y más recientemente el INTI y el personal de las orquestas, coros y ballet dependiente de la Secretaría de Cultura de la Nación.

Finalmente, a fines de 2008, se logra acordar el Convenio Colectivo que reemplaza al SINAPA y pone en marcha el nuevo Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) que abarca al colectivo numéricamente más importante, casi 40.000 trabajadores, entre trabajadores de planta permanente y no permanente, a cuyas características no me referiré por exceder al tema aquí en cuestión.

EL DESARROLLO DE LAS NEGOCIACIONES.

El tratamiento de las cuestiones estructurales requería de tiempo y las expectativas económicas de los trabajadores involucrados no podían esperar. Asimismo, gran parte de las cuestiones centrales de la organización del trabajo (carrera, capacitación, evaluación de desempeño, procesos de selección, etc.) eran temáticas a discutirse en las negociaciones sectoriales, pero ¿podían iniciarse estas, sin tener previamente firmado el convenio general que “enmarcara” el debate?

La decisión inicial de incorporar todo el colectivo laboral que no tuviera convenio colectivo firmado por otras normas, no significaba un desafío solamente por duplicar la cantidad de trabajadores incluidos, sino que instalaba la necesidad de

La iniciación de la negociación, a mediados de 2004, generó una gran expectativa, la complejidad de los temas a encarar, así como la demanda de actualización salarial, aparecían como dos condiciones difíciles de congeniar

resolver como convivirán en el mismo convenio, personal contratado y de planta permanente, trabajadores regidos por la Ley de Contratos de Trabajo, lo que los asimilaba a trabajadores del sector privado, con trabajadores típicamente de Administración Pública y por si esto fuera poco, aproximadamente treinta y dos modelos escalafonarios y escalas salariales diferentes.

Fueron dieciocho meses de tensiones y dificultades. Para la parte gremial el desafío pasaba por unificar posiciones en el debate lo cual se dificultaba porque aún estaba fresco lo ocurrido en 1998, cuando la Asociación de Trabajadores del Estado, minoritaria numéricamente, pero uno de los dos sindicatos con ámbito nacional, se había retirado sorpresivamente de las paritarias prácticamente al final de las negociaciones.

No menos ardua era la tarea de hallar una posición única en el sector estatal, no tanto en el convenio general donde la representación era asumida por la Jefatura de Gabinete de Ministros, la Subsecretaría de la Gestión Pública y el Ministerio de Economía. Pero en las discusiones sectoriales participaban, además, las autoridades de cada organismo, o sea, treinta y dos funcionarios más, cada uno con su comprensible expectativa de sector no siempre fácilmente coincidente con la posición de los primeros.

Por otra parte, si bien tanto el sector sindical como el empleador coincidieron en privilegiar en tiempo el convenio general, a mediados de 2005, 2006, 2007 y 2008 debieron sumergirse en la discusión de sucesivas recomposiciones salariales generales a fin de no sólo evitar que el alza de precios absorbiera la acordada en el año anterior sino también en seguir recuperando el poder adquisitivo perdido luego del deterioro de los años anteriores.

Es importante remarcar el esfuerzo puesto por las partes para llevar a buen puerto una discusión por la que muchos no abrigaban serias esperanzas. Muchas eran las dificultades, quizás la novedad de la Negociación Colectiva en sí misma lo fuera. Tengamos en cuenta que en catorce años de vigencia de la Ley 24.185 solo se firmaron dos convenios colectivos generales por lo que, seguramente, con la serenidad que da el tiempo, se podrá ponderar adecuadamente la tarea realizada.

HORA DE BALANCES

Este relato de los avatares de la negociación colectiva en la Argentina ha intentado ser de utilidad como memoria y análisis de un tema que, lejos de haber concluido, se encuentra en pleno desarrollo y que parece abrir nuevas puertas y nuevos territorios a explorar.

El proceso no ha estado, como puede observarse, al margen de los vaivenes políticos de los últimos años. Resulta impensable imaginar un proceso lineal de avance en materia de negociación -y que ello conduzca a mayores niveles de profesionalización del

empleo público- en un país que ha atravesado crisis que pusieron en jaque el sistema institucional en su conjunto.

Sin embargo, no es una cuestión menor haber llegado a la conclusión de que el desarrollo de mejores políticas públicas, de una mayor calidad institucional y un mejor Estado, requiere de la participación de los trabajadores y el aporte decisivo de las organizaciones sindicales. De este modo, la negociación colectiva ha resultado ser una herramienta invaluable y una conquista no solo para los trabajadores sino también para el propio Estado. Ha sido este “matrimonio”, con sus más y sus menos, ha permitido consolidar la idea de que las políticas públicas elaboradas con la participación de todas las partes y basadas en el debate y el consenso, aunque de formulación más ardua y lenta, suelen ser más perdurables en el tiempo que las originadas en “actos del príncipe”.

Ahora bien, este modelo tiene sus requisitos. Necesita de funcionarios públicos de designación política que se sientan servidores públicos y no “propietarios” de un espacio de poder legitimado por el voto. Por otra parte, hacen falta organizaciones sindicales que asuman que su primer compromiso u obligación está con la Nación y con sus habitantes y que no habrá nunca trabajadores dignificados, con derechos plenos y salarios justos, en Estados arrasados por la incompetencia y la corrupción.

En el último año el tema de la negociación, más allá de la aparición del SINEP, no ha sido motivo de grandes anuncios o cambios espectaculares como pudo haber sido en su momento la iniciación misma de la negociación o más tarde la regularización de miles de contratado.

Quizás sea que la gran noticia es justamente la falta de giros o cambios y el descubrimiento que es la continuidad de políticas basadas en la democracia, el respeto y el consenso el camino correcto hacia modelos de empleo público más sustentables.

BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA

- 1) De Urza, Rodolfo; “La Negociación Colectiva en la Administración Pública Argentina”; Oficina de OIT para Argentina, Paraguay y Uruguay; Bs.As. 1990.
- 2) Moreno, Omar; “La Nueva Negociación. La Negociación Colectiva en la Argentina”; Fundación Friedrich Ebert; Bs.As. 1991

- 3) Ackerman Mario; “La Negociación Colectiva en la Administración Pública”; Rev. Derecho del Trabajo T XVI B; Ed La Ley; Bs.As. 1986, pags.1103 y sgs.
- 4) López Justo “Negociación Colectiva en el sector público” y Rial Noemí “La Negociación Colectiva en el sector público”; Rev. Derecho del Trabajo T XLVI-B; Ed. La Ley, Bs.As.,1986, pag. 963 y sgs.
- 5) Rial Noemí y otros; “Estado Argentino: transformación de las relaciones laborales a través del convenio colectivo de trabajo”; Fundación Unión y UNTREF, Bs.As. 1999.
- 6) Villarroel Amalia y otros “La Negociación Colectiva en el Estado”; UPCN y OIT; Bs. As. 2004