

**NUEVOS PARADIGMAS EN LAS RELACIONES LABORALES
EN EL SECTOR PUBLICO MUNICIPAL DE ARGENTINA
(PROVINCIA DE BUENOS AIRES)**

Enrique E. Espínola Vera

**Documento presentado en la 106 Conferencia de OIT
Mayo 2017**

En la provincia de Buenos Aires se ha producido un avance trascendente en materia de derechos del trabajador municipal con motivo de la sanción de la ley 14656, denominada de Relaciones Laborales y Negociación Colectiva.

Luego de años de lucha de parte de la Federación de Sindicatos Municipales Bonaerense, hoy aglutinante de más del 80% de los trabajadores municipales de la provincia de Buenos Aires, cuya cantidad total se estima en alrededor de 140.000. A su vez fue fundadora de la Confederación de Trabajadores Municipales de la R.Argentina (CTMRA), organización de tercer grado.

Este proceso, enmarcado con movilizaciones multitudinarias de los trabajadores municipales de la provincia de Buenos Aires, condujo finalmente a la derogación de la ley 11757, declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires en las dos terceras partes de su articulado en el año 2014 (sentencia de fecha 27/08/2014), luego de 18 años de iniciada la acción judicial, y a la sanción de la ley 14656.

La norma derogada fue el instrumento utilizado para flexibilizar y precarizar el empleo municipal y significó una regulación laboral a la baja, en claro perjuicio de los trabajadores sometidos a su regimen, y un atropello inadmisibile a la autonomía municipal, consagrada tanto en la Constitución Nacional como provincial. No se me escapa que el proyecto flexibilizador concretado con la ley 11757 contó con el favor de sectores sindicales municipales tradicionales, porque de no haber sido así, difícilmente se hubiera concretado. He aquí la profunda y verdadera causa del nacimiento, crecimiento y consolidación de la Federación de Sindicatos Municipales Bonaerenses (FESIMUBO) que encaró una lucha frontal contra la aludida norma.

Como señalara, ha sido la FESIMUBO la impulsora de recuperación de derechos y de la incorporación de nuevos derechos a través de la ley 14656.

Con la ley 14656 se democratiza el mundo de las relaciones laborales municipales. Se pasa de un sistema de imposición a uno de concertación.

Se concreta en el sector municipal de la provincia de Buenos Aires, una legislación moderna, a la altura de las exigencias de los Convenios 151 y 154 de la OIT, y de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento (OIT junio 1998).

La norma en referencia, desde su artículo uno, trasunta una modificación sustancial en el vínculo laboral municipal, en el marco de lo que se dio en llamar la laboralización de la relación de empleo público.

Un poco de historia

A partir de marzo 1976 la dictadura militar se entronizó en el poder de la Argentina. Este alzamiento contra las instituciones de la República fue denominado pomposamente Proceso de Reorganización Nacional.

En la provincia de Buenos Aires, el militar a cargo de la gobernación se atribuyó todas las facultades legislativas, tanto provincial como local. En ese marco dictó un gran número de reglas estatales (las que no pueden llamarse normas cuando provienen de entorchados que asaltan el poder, y denigran a la República, y que se autoatribuyen facultades del pueblo), regulatorias de las funciones municipales. Así desde el mes de octubre del año 1977 el régimen de empleo público en el ámbito municipal estuvo regido por la Regla Estatal General 207, denominada Ordenanza General 207.

Recuperada la democracia y el funcionamiento de la República, con plena vigencia de la Constitución Nacional, volvieron a funcionar los Concejos Deliberantes en las municipalidades de todo el país.

En la provincia de Buenos Aires, a partir de la vuelta al Estado de Derecho, buena parte de los municipios dictaron Ordenanzas regulatorias del empleo municipal, sustituyendo a la regla estatal emitida por la dictadura.

Estas nuevas Ordenanzas fueron resultados de negociaciones entre el poder político local y los sindicatos municipales, y significaron una mejora sustancial en las condiciones laborales de los trabajadores. Por caso se establecía que el periodo de vacaciones sería contado en días hábiles (Municipalidad de Avellaneda).

En otros municipios se continuó aplicando la Regla Estatal General 207 y en algunos de ellos se dictaron Ordenanzas modificatorias de algunos aspectos de la relación laboral que aquella regulaba.

A modo de síntesis podemos decir que hasta la sanción de la ley 11757, llamada Estatuto para el Personal de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires (1996), el régimen laboral municipal era regulado de tres modos: 1. Ordenanzas locales; 2. Regla Estatal llamada Ordenanza General 207; 3. Regla Estatal llamada Ordenanza General 207, con modificaciones introducidas por Ordenanzas locales.

A través de las Ordenanzas, y en el ejercicio de sus atribuciones, cada municipalidad fijaba las condiciones laborales para sus trabajadores. Tales atribuciones provienen del principio de autonomía municipal consagrado tanto en la Constitución Nacional como en la de la provincia de Buenos Aires.

Estas normas locales eran una expresión del vínculo estatutario que regía en el empleo público. La administración establecía e imponía unilateralmente las condiciones laborales. Si bien este derecho reglamentario no reconocía la participación sindical en su elaboración, no menos cierto es que de algún modo se negociaba, de hecho, no de derecho, pero había un ámbito no formal de negociación.

Esto nos lleva a señalar que la negociación entre empleador municipal y sindicato existía en la práctica, aunque ella fuera informal, fuera de todo marco normativo, y asimismo por su propia naturaleza, poco transparente.

El sindicato, salvo raras excepciones, fue más un transmisor de la voluntad política del Intendente de turno, que de las necesidades de los trabajadores que debía representar.

En el contexto del avance de políticas neoliberales habido en la Argentina en la década de los noventa, se consumó un ataque contra los derechos de los trabajadores, tanto del sector privado como público.

Para ello se impulsaron políticas denominadas de flexibilización laboral, cuyo objeto fue, so pretexto del costo laboral y de la modernización de la administración pública, precarizar el empleo y utilizar a éste como mercancía política. Así se generó el clientelismo político en favor del administrador municipal de turno que, con la posibilidad de ser reelecto en forma ininterrumpida, coadyuvaron para que algunos gobernarán municipios por más de cuatro periodos de 4 años. En ese contexto se produjo la mayor pérdida de derechos de los trabajadores municipales.

La desocupación es un gran disciplinador social para concretar esas políticas. En 1995 la desocupación abierta fue del 18,4%. En este cuadro de referencia, en el sector público municipal bonaerense se impulsó la precarización del empleo y la transferencia de ingresos de los trabajadores municipales en favor del municipio.

Para concretar estas políticas sus impulsores no trepidaron en violar la Constitución Nacional y Provincial al desconocer el principio de autonomía municipal, y el derecho de los trabajadores públicos a la estabilidad en el empleo consagrado por el art. 14 bis de la Constitución Nacional. El instrumento jurídico utilizado fue la ley 11757. Por ello se la llamó la ley de la "inestabilidad" de los trabajadores municipales.

Se volvía así a una regulación general, impuesta a los municipios, tal como hiciera la dictadura con su Regla Estatal 207, aunque en este caso se utilizó a la legislatura provincial para concretar una ley que en su contenido era más retrograda que la establecida por la última dictadura militar.

En el mensaje de elevación del proyecto, de la que luego sería la ley 11757, se afirmaba, después de referir que se habían producido en los municipios *“numerosos y profundos cambios”*, sin decir cuales, *“que se proyectan sobre las estructuras institucionales, jurídicas, económico financieras, presupuestarias y administrativas...”*, manifiesta que: *“Este proceso de transformación alcanza su cenit con la reforma del Estatuto del Empleado Público Municipal, que tiene por objetivo, en primer término, promover una profunda reestructuración de la gestión de personal a nivel municipal”*.

“Asimismo,-decía- que este nuevo régimen del Empleo Público Municipal permitirá la homogeneización de la gran diversidad de situaciones normativas en que hoy se encuentran los agentes municipales, corrigiendo de este modo las desigualdades e inequidades que de ello se derivan.

“Finalmente, mediante la sanción de la presente ley de Empleo Público Municipal se avanzará en dirección de la adecuación de las estructuras municipales hacia una eficiente prestación de los servicios públicos instituyendo simplificación normativa, concursos, mérito, carrera administrativa, simplicidad de licencias, agilización de trámites disciplinarios; en suma, una potenciación de la productividad del empleo público a fin de satisfacer más plenamente las demandas comunitarias locales”.

Ningún afán jurídico me lleva a realizar esta transcripción de los fundamentos en que el Poder Ejecutivo provincial basó su proyecto de ley, sino muy por el contrario, pretendo contrastar tales fines con los resultados obtenidos.

Lo primero que cabe destacar es que bajo el lenguaje de la modernización se impulsó el achicamiento del rol del Estado y se impuso un retroceso en las condiciones laborales de los trabajadores municipales.

En segundo lugar, la promovida homogeneización de la diversidad normativa con el objeto de corregir desigualdades e inequidades, que denuncia el texto de elevación, se concretó a la “baja”, es decir, se redujeron derechos tanto en materia salarial (por caso la eliminación de adicionales o la reducción de sus porcentajes) como en condiciones laborales (periodo de prueba de seis meses a un año; vacaciones en días hábiles a días corridos, son dos ejemplos fácilmente comprobables).

En el altar de la productividad sacrificaron la estabilidad en el empleo y el derecho de los trabajadores a participar en la fijación de sus condiciones laborales, como la de contar con una carrera administrativa, que permitiera el reconocimiento al desempeño laboral, con los premios y ascensos que estimularan mejoras en la prestación laboral.

Pese a la resistencia de unos pocos sindicatos de trabajadores municipales, como el de Avellaneda (ciudad otrora industrial, limítrofe de la Capital Federal), el de Ensenada, (al sur del Gran Buenos Aires), y el de la Matanza (el distrito más populoso), quienes sufrieron la represión policial al momento del tratamiento legislativo (diciembre 2 de 1995), la Legislatura de la provincia en trámite express votó favorablemente el proyecto del Poder

Ejecutivo. La norma fue promulgada el 11 de enero de 1996 y publicada en el Boletín Oficial provincial el 2 de febrero del mismo año. La ley 11757 cuenta entre sus "méritos" la rebaja del adicional por antigüedad al 1% (se percibía entre el 3% y el 5% por año trabajado) y la puesta en situación de disponibilidad, relativa o absoluta, de o de los trabajadores de acuerdo a la voluntad del empleador municipal.

La Suprema Corte de Justicia de la provincia demoró más de dieciocho años en pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad de la ley 11757, promovida por la Municipalidad de San Isidro en febrero de 1996, en reacción al avasallamiento de la autonomía municipal. El superior tribunal de la provincia decretó la inconstitucionalidad requerida, fundado básicamente en que la ley 11757 había violado el principio constitucional de autonomía municipal imponiendo una normativa a todos los municipios por igual, desconociendo las atribuciones de estos en la materia y sin atenerse a las diferencias existente entre los municipios ya sea por ubicación territorial, cantidad de habitantes y servicios que prestan, etc.

Valga para demostrar la descalificación de la norma, dictada "in pejus" de los trabajadores leer lo expuesto por el municipio en su presentación. Transcribo: **"La nivelación hacia abajo, asfixiante y que desconfía sin causa del buen gobierno "de los ciudadanos de las ciudades"**. Por caso menciona el régimen de licencias existentes en el municipio promotor de la demanda y las fijadas por la ley 11757.

La concreción de ésta norma fue posible gracias a la complicidad, por acción u omisión, de los Intendentes de aquella época, salvo excepciones como la referida, y la traición de las conducciones sindicales municipales, con las excepciones del caso ya mencionadas, conducidas por la Federación de Sindicatos de Trabajadores Municipales de la provincia de Buenos Aires, que por aquel entonces agrupaba prácticamente en soledad a los trabajadores municipales de la provincia.

La moneda de cambio del silencio cómplice de la Federación de Sindicatos de Trabajadores Municipales de la provincia de Buenos Aires fue establecer un cerrojo en materia de representación de los trabajadores municipales. Se estableció para ello en la cuestionada norma que: *"El presente régimen reconoce a la Federación de Sindicatos de Trabajadores Municipales de la Provincia de Buenos Aires y a los Sindicatos a ella afiliados, como únicos representantes sindicales de los trabajadores de los municipios bonaerenses"* (art. 51, ley 11757).

Esta estipulación es violatoria de la libertad y el pluralismo sindical establecido en el art. 14 bis de la Constitución Nacional, en el art. 39 de la Constitución de la provincia de Buenos Aires, en la Constitución de la OIT (1919), en la Declaración de Filadelfia de la OIT (1944), en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales del trabajo (1998).

La protección de los principios de libertad y pluralidad sindical se encuentran también en la Declaración Universal de los Derechos Humanos

(1948), en el Convenio 87 de la OIT sobre la Libertad Sindical y la protección del Derecho de Sindicación; en el Convenio 98 sobre el Derecho de Sindicación y Negociación Colectiva; en el Convenio 151 sobre las Relaciones de Trabajo en la Administración Pública, y en la ley 23551 de Asociaciones Sindicales.

Por lo expresado este art. 51 fue rápidamente declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires.

Rememoro que el sindicalismo impuesto por el Estado, único y vertical, fue concebido y practicado por regimenes totalitarios como el fascismo italiano que en su Carta di Lavoro establecia que *“La organización sindical o profesional es libre. Pero solamente el Sindicato, legalmente reconocido y sometido al control del Estado tiene derecho a representar legalmente toda la categoría de patronos o de trabajadores por la cual está constituido...”*.

La similitud de las normas transcriptas me relevan de todo comentario.

“La ley 11.757 no es una ley marco, una ley de bases, ni una norma de excepción o específica sobre algún aspecto de prevalente interés provincial, como tampoco un régimen sujeto o condicionado a adhesión por los gobiernos comunales; es un régimen completo -y no parcial-, ordinario -y no excepcional-, general -y no especial- y comprensivo de todos los aspectos de la relación de empleo público municipal, sustitutivo de cualquier normativa u ordenamiento local, que se impone en forma obligatoria a todas las comunas bonaerenses y elimina la potestad regulatoria de las mismas sobre la materia, y donde, además, se establece como sistemas normativos supletorios los previstos para la Administración provincial (ley 10.430 sobre personal, decreto ley 7647/1970 sobre procedimiento administrativo, conf. arts. 88 y 108) y no queda ningún resquicio a la competencia regulatoria comunal. Ello con el agravante del desplazamiento de competencias propias del órgano deliberativo hacia el ejecutivo (conf. reforma de la ley 11.853 al art. 19 inc. a de la ley 11.757). No se trata de un intento de unificación de ciertas normas sino del ejercicio de la atribución reglamentaria en forma total, plena, uniforme y centralizada. Es el diseño in totum de la organización interna de la comuna, de su régimen administrativo, por parte del gobierno provincial” así se expidió la Suprema Corte de Justicia de la provincia al declarar la inconstitucionalidad de las dos terceras partes del articulado de la ley 11757.

Desde el mismo momento de la sanción de la ley 11757, el Secretario General del Sindicato de Trabajadores Municipales de Avellaneda, Héctor Rubén García, inició la lucha para su derogación.

Así presentó a la legislatura de la provincia, en solitario, un pedido de derogación de la ley 11757 por inconstitucional, fundado en dos razones: 1. por violar la autonomía municipal y, 2. por legislar a la baja las condiciones laborales de los trabajadores municipales. Obvio resulta señalar que solo el silencio respondió al pedido.

La acción de defensa de los trabajadores municipales, sometidos al oprobioso régimen de la ley 11757 se instaló en el seno federativo y fue la divisoria de aguas entre quienes enfrentaban el régimen flexibilizador del empleo municipal y quienes lo avalaban con su silencio e inacción. La resistencia avanzó, y arrastró a muchos tibios o neutrales a asumir una posición más combativa, y se organizó electoralmente para competir por la conducción de la Federación. Llegada las elecciones, a la lista opositora a la conducción complaciente se le negó el derecho a participar, lo que provocó la ruptura de la Federación de Sindicatos de Trabajadores Municipales de la Provincia de Buenos Aires, naciendo de esta crisis la Federación de Sindicatos Municipales Bonarenses, quien finalmente logrará con su accionar la derogación de la ley 11757 y la sanción de la ley de Relaciones Laborales y Negociación Colectiva nro.14656.

Para comprender la trascendencia del paso de una norma a la otra es importante señalar los efectos que tuvo la aplicación, por más de dieciocho años, de la ley 11757 sobre las condiciones laborales de los trabajadores municipales de la provincia de Buenos Aires.

- a. aumento exponencial de la precariedad laboral a través de la denominada planta temporaria.
- b. pérdida de la estabilidad en el empleo a través de colocar en situación de disponibilidad relativa o absoluta al trabajador municipal.
- c. pérdida de la carrera administrativa
- d. profundización del uso clientelar del empleo municipal por parte de las administraciones municipales
- e. aumento de jornada laboral sin recargo salarial.
- f. pérdida en el régimen de vacaciones.
- g. rebaja del porcentaje del adicional por antigüedad en el empleo. Fue reducido al 1% por año de trabajo.
- h. avance sobre la libertad sindical, al establecer como sindicato único de representación de los trabajadores municipales, a la Federación de Sindicatos de Trabajadores Municipales de la Provincia de Buenos Aires, contrariando lo dispuesto por el Conv. 87, 98 y 151 de la OIT, y demás normas antes señaladas. El art. 51 que establecía esta exclusividad como se expuso fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la provincia ante acciones promovidas por diferentes organizaciones sindicales.
- i. el uso del traslado del lugar de trabajo del trabajador como sanción disciplinaria encubierta bajo el remanido argumento de "razones de servicio".
- j. ausencia de concursos de antecedentes y oposición para el ingreso al empleo municipal.

El uso, y abuso, que de la ley 11757 hicieron todas las administraciones municipales, sin distinción de pertenencia política, salvo honrosas excepciones, hizo que desde 1996 ningún trabajador ingresara a un municipio por la planta permanente, previo concurso. Se ingresaba como contratado, para tareas normales y habituales, y luego de no menos de cinco años, de tener suerte y gestión sindical mediante, se pasaba a la planta de empleados

permanente. De ese modo el periodo de prueba, que además debía cumplirse pese a los años ya trabajados, en la práctica no era menor a los siete años. En algunos casos, los años de precariedad laboral alcanzaban los quince años de antigüedad antes de pasar a la planta permanente, oportunidad en que, cual burla macabra, se realizaba un acto público donde el Intendente entregaba un diploma a quienes ingresaban a la estabilidad laboral, como ocurrió en el municipio de Tigre. Se festejaba la violación de la Constitución Nacional.

Consecuencia de ésta política fue que las plantas temporarias fueran superiores a la planta permanente, una situación claramente contraria al principio de estabilidad en el empleo que el art. 14 bis de la Constitución Nacional establece.

Esta situación ha llevado a que hubiera municipios donde sobre el 100% de los trabajadores, la planta transitoria estuviera en el orden del 80% y en algunos casos este porcentaje ascendiera al 90%.

Un informe de la Municipalidad de Berazategui, elevado al Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires, de fecha 5 de noviembre de 2015 indica que: **"...a la fecha se registran 1128 trabajadores en planta permanente; 2030 en planta transitoria..."**.

Es decir que la excepción (planta transitoria) es superior a la planta permanente (la regla) en casi un 100% o dicho de otro modo, el 64% del total de los trabajadores municipales de Berazategui están bajo régimen de empleo precario, inestable, violatorio de la Constitución Nacional y de todos los tratados internacionales sobre derechos humanos.

Esta realidad no es exclusiva de la Municipalidad de Berazategui ya que la situación descripta lamentablemente se enseñoorea en todo en el territorio comunal de la provincia de Buenos Aires

Es que en realidad los municipios, en su inmensa mayoría, actúan en fraude a la ley, con desvío de poder, utilizando sus prerrogativas de modo irrazonable e ilegal, ya que se encubre una tarea permanente y estable bajo la figura del contrato temporario. He aquí la descripción del abuso, del fraude, que el alambicado lenguaje jurisprudencial lo denomina "desvío de poder".

El resultado de estas políticas fue el clientelismo político, que a su vez condujo a la ineficiencia e ineficacia en el servicio público, pues se abandonó el principio de la idoneidad par5a el ingreso al empleo público y consecuentemente la carrera administrativa.

Los daños a las instituciones fueron graves y a las personas, irremediables.

Hay un sueño postergado, que por cierto no es jurídico, es un ideal, el de la justicia, un valor, nada más y es bastante.

Ha habido casos en que un trabajador a llegado a estar por más de 25 años incluido en la planta transitoria o temporaria.

Sin duda alguna que el temor a perder el trabajo, producto de la falta de estabilidad, ha provocado un alejamiento del trabajador del sindicato, generando así una afectación a la acción sindical. A mayor precariedad menor fuerza sindical.

Es esa misma causa la que ha hecho que el trabajador abandonara la lucha por sus derechos, no solo para incrementarlos sino para defender los que tenía.

No ha sido ajena a todo lo descripto la jurisprudencia de los máximos tribunales. En los fallos que trataron la cuestión de los trabajadores en planta transitoria se verifica un acompañamiento del fraude laboral de los municipios, adjudicando un supervalor a la instancia inicial del vínculo, como si el trabajador necesitado de un empleo, estuviera en condiciones de reclamar su ingreso a través de la planta permanente. Se ha dicho que no importa que tareas realizabas, ni durante cuanto tiempo, si estas eran extraordinarias, eventuales o temporarias, solo importa la voluntad de las partes (municipio y trabajador) manifestada al ingreso del trabajador, igualando lo inigualable, desconociendo así la hiposuficiencia del trabajador. Es decir que un trabajador podía realizar tareas normales y habituales de la administración municipal, por años, y sin embargo vivir con la soga al cuello, en la precariedad laboral que significaba pertenecer a la planta temporaria.

No puedo dejar de recordar un caso paradigmático ocurrido en Berazategui, municipio del conurbano bonaerense, donde una trabajadora administrativa, ingresante en la década del ochenta, estuvo "contratada" 27 años a partir de 1985, hasta que alcanzó la edad y el tiempo de trabajo para acogerse al beneficio jubilatorio. Un solo dato de esta precariedad laboral ilustra acabadamente el daño que sufre el trabajador al no contar con la estabilidad: durante un tiempo percibió el adicional por antigüedad pero luego se lo quitaron aduciéndose para ello que no le correspondía cobrar "antigüedad" por pertenecer a la planta temporaria. A la inseguridad laboral que emana de la condición de temporario, donde sin causa alguna, y obviamente sin indemnización de ninguna indole, un trabajador puede perder su trabajo, es decir el sustento de él y de su familia, porque alguien decidió no renovarle el contrato, se suma que percibe menor salario que su compañero de igual tarea pero de planta permanente. Una burla al principio constitucional de igual remuneración por igual tarea.

La estabilidad en el empleo público ha ingresado a la Constitución Nacional a través del art. 14 bis. Los constituyentes que impulsaron su inclusión constitucional tuvieron por objetivo terminar con el coto de caza de circunstanciales administradores en que se había transformado el empleo público. Era de uso y costumbre que cada cambio de gobierno producía cambio de empleados. Ingresaban los partidarios del gobierno triunfante y se iban los partidarios del gobierno derrotado.

Se buscó así enfrentar el clientelismo político, y darle al trabajador del Estado la tranquilidad de saber que contaban con un empleo permanente, sin importar su tendencia política. Para garantizar ello se impulso el ingreso por

concursos de antecedentes y oposición a efectos de lograr que quien ingresara fuera idóneo para el cargo a cubrir.

Esta profunda reforma en el empleo estatal, más la carrera administrativa, trajo una mejora en el servicio a la población.

Pero si bien esta protección de que gozan los trabajadores públicos tiene rango constitucional, ella no logrado concretarse en su totalidad. Pero sin duda que es en los municipios donde el apego a la norma constitucional está más ausente. Hoy es bandera de lucha hacer realidad la estabilidad y terminar con la precariedad laboral. Un paso importante para ello es la ley 14656.

Por la desprotección en que se encuentran los trabajadores públicos, sin estabilidad, se han promovidos acciones judiciales que lograron modificar la doctrina imperante en la materia. A través de sentencias dictadas por la Corte Suprema de Justicia y por la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires se le puso límites a la violación de la estabilidad en el empleo público, y se ordenó el pago de indemnizaciones por injustificadas cesantías del personal privado de su trabajo por pertenecer a la planta temporaria en las que se desempeñaron por varios años. La sanción indemnizatoria establecida para estos casos, si bien no satisface en su integridad el reclamo (se peticiona la reincorporación del trabajador cesanteado), expresa un avance en la protección de los trabajadores públicos, así como un límite al poder arbitrario y abusivo del empleador municipal.

La LEY 14656

Con la sanción de la ley 14656, cuyo proyecto fue presentado e impulsado por el Diputado provincial Hernán Doval, trabajador municipal y actual Secretario General del Sindicato de Trabajadores Municipales de Avellaneda, ocurrido en noviembre de 2014, los trabajadores municipales de la provincia de Buenos Aires, han logrado salir de la oscuridad del sometimiento. A partir de la vigencia de ésta norma los trabajadores municipales se han convertido en protagonistas de sus condiciones laborales.

La ley establece los mínimos laborales irrenunciables e indisponibles por las partes en su sección primera y en la sección segunda regula la negociación colectiva, mientras que la sección tercera, de aplicación supletoria, detalla el contenido del contrato de trabajo municipal.

El artículo 1 de la ley 14656 se establece que:

1. El régimen de la presente sección constituye el contenido mínimo del contrato de empleo municipal.
2. Este contenido mínimo es de orden público.
3. Son de aplicación los principios de irrenunciabilidad, justicia social, gratuidad de las actuaciones en beneficio del trabajador, primacía de la realidad, indemnidad, progresividad y, en caso de duda, interpretación a favor del trabajador.

4. Será nula y sin valor toda convención de partes que suprima o reduzca los derechos previstos en las secciones I y II de esta ley, los estatutos profesionales, las convenciones colectivas o los contratos individuales de trabajo, ya sea al tiempo de su celebración o de su ejecución, o del ejercicio de derechos provenientes de su extinción.
5. Los mayores derechos adquiridos por los trabajadores a la fecha de la sanción de la presente norma, no podrán ser modificados en perjuicio de los trabajadores.

Por primera vez se incorpora el concepto de “contrato” en el empleo público. Se abandona así el vínculo estatutario que regía hasta entonces.

Se estipula el contenido mínimo y se le da categoría de Orden Público.

Por primera vez, los principios de protección laboral se hacen explícitos en el empleo público municipal. Se hacen así operativos para los municipales estos principios ya contenidos en el art. 39 de la Constitución provincial.

Los puntos 4 y 5 actúan como un cerrojo o garantía que impide cualquier medida que afecte derechos adquiridos por los trabajadores.

Se abandona el tratamiento de “agente” por el de “trabajador”, lo que expresa sin duda un reconocimiento de la real condición de quien aporta día a día su esfuerzo personal para la atención de las necesidades de sus vecinos.

Lamentablemente el período de prueba que establece la ley es de un (1) año. El proyecto original proponía, al igual que la legislación de empleo público provincial, un periodo de prueba de seis (6) meses para que el ingresante adquiriera la estabilidad.

Nada justifica que el periodo de prueba sea de un año, sobretodo si se observa que en el empleo provincial es de seis meses. Está modificación introducida en la legislatura seguramente se debe a presiones de intereses que quieren continuar con la utilización política del empleo.

Se establece que las asignaciones familiares deben ser abonadas conforme los montos establecidos en el régimen nacional. Esta norma tiende a uniformar los montos por asignaciones familiares superando así las asimetrías existentes a raíz de los montos inferiores que se abonaban en algunos municipios.

Por primera vez a los trabajadores municipales se les garantiza el derecho al Salario Mínimo Vital y Móvil.

Se pone límite al poder del Intendente en cuanto se refiere a los traslados de los lugares de trabajo. Así en ningún caso podrá ser usado éste como sanción encubierta o afectar moral o materialmente al trabajador.

Se ordena y jerarquiza la carrera administrativa sobre la base del régimen de evaluación de aptitudes, antecedentes, capacitación, concurso y demás requisitos que las partes acuerden.

Se hace especial énfasis contra toda forma de discriminación en el trabajo. Se garantiza la igualdad de oportunidades y trato en la carrera administrativa y cuando tuvieran responsabilidades hacia sus hijos, o respecto de otro miembro de la familia, y la no discriminación por razones o bajo pretexto de etnia, nacionalidad, color de piel, nacimiento, origen nacional, lengua, idioma o variedad lingüística, convicciones religiosas o filosóficas, ideología, opinión política o gremial, sexo, género, identidad de género y/o su expresión, orientación sexual, edad, estado civil, situación familiar, responsabilidad familiar, trabajo u ocupación, aspecto físico, discapacidad, condición de salud, perfil genético, situación socioeconómica, condición social, origen social, hábitos personales, sociales o culturales, lugar de residencia, situación penal, antecedentes penales y/o cualquier otra condición o circunstancia personal, familiar o social, temporal o permanente. Esta amplia protección contra la discriminación se compadece con lo establecido por el art. 158 de Convenio 158 OIT, art. 2, párrafo 2).

En materia de negociación colectiva se establece la negociación por municipio y se crea un Consejo Provincial del Empleo Municipal con representación igualitaria de municipios y trabajadores a través de sus organizaciones sindicales. Este Consejo tiene facultades de asesoramiento y sus decisiones si bien no son vinculantes, es importante por tratarse de un ámbito de diálogo y consulta.

Con la instauración de la Negociación Colectiva se concreta la aplicación del Conv. 154 de la OIT.

Cabe destacar que la FESIMUBO, a través de la CTM denunció en el año 2013, ante la OIT el incumplimiento por parte de Argentina del convenio 154 en el sector público municipal; convenio que fuera ratificado por nuestro país en el año 1988.

Es también la primera vez que en el sector municipal existe negociación colectiva legalmente impuesta y regulada. Se acota así el poder de la administración de determinar “per se” las condiciones laborales de los trabajadores del municipio. Se terminó con la negociación informal que tenía efecto cuándo y dónde el Intendente quería, y en las condiciones que éste establecía o imponía.

Se establece por primera vez el derecho de los sindicatos a solicitar todo tipo de información (por caso cantidad de trabajadores de planta permanente y de planta transitoria), y la obligación del municipio a suministrarla. Aunque parezca increíble, no se conoce a ciencia cierta, en la mayoría de los municipios bonaerenses, la cantidad de trabajadores que se desempeñan en ellos, y ni qué hablar del desagregado: permanentes, transitorios, tareas, promedio de edad, sexo, etc. Se trata de un secreto bien guardado.

En la ley se establece que se podrá requerir, además, información sobre:

a) Recaudación bruta mensual del municipio.

- b) Costo laboral unitario.
- c) Causales e indicadores de ausencia de personal.
- d) Innovación tecnológica y organizaciones previstas.
- e) Organización, duración y distribución del tiempo de trabajo.
- f) Siniestralidad laboral y medidas de prevención.
- g) Planes y acciones en materia de formación profesional.

El efecto primario del derecho a la información consagrado legalmente, es, sin duda, el de la democratización de la relaciones laborales municipales.

En la tercera sección se establece, entre otras cosas, dado el uso y abuso habido con las plantas temporarias, que ésta no podrá ser superior al 20% y solo estará destinada a tareas extraordinarias, eventuales o de temporadas que no puedan realizarse por trabajadores de la planta permanente, además de requisitos formales como el contrato escrito.

Los trabajadores municipales son los más postergados y explotados en el empleo público de la Argentina. La ley 14656, perfectible o mejorable, es sin duda alguna el instrumento que les permitirá salir de esa condición, y ella ha sido producto de la lucha de todos los municipales, incluso de aquellos compañeros que hoy ya no están entre nosotros pero que con su compromiso y participación han sido también protagonistas de este logro histórico.

Será el tiempo histórico el que le dará la dimensión exacta de lo que los trabajadores municipales alcanzaron con esta ley, ya que sus hacedores, como protagonistas directos, seguramente no alcanzan a apreciarlo en su real magnitud.