

INVESTIGACIÓN COMPARADA

SITUACIÓN ACTUAL DE LAS RELACIONES LABORALES EN EL SECTOR PÚBLICO DE 9 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y AMERICA CENTRAL

**Argentina, Brasil y Chile, Colombia, Ecuador y Perú,
Costa Rica, El Salvador y Panamá**

Directora : Lic. Amalia Villarroel.

Investigadora: Lic. Leticia Pogliaghi.

**Universidad Nacional Lomas de Zamora
Carrera: Relaciones Laborales**

Cátedra: Introducción a las Relaciones Laborales

**Ciudad de Buenos Aires
República Argentina**

Marzo 2006

I- DESARROLLO DEL INFORME

1-ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

En los países de América Latina se vienen sucediendo de diversa manera, a partir de la década de los '90, cambios estructurales en la configuración y funciones de sus Estados tanto a nivel territorial como institucional, en el marco de procesos de apertura económica y transferencia de responsabilidades de gestión de los servicios públicos al Sector Privado y de los niveles nacionales hacia los locales, a través de acciones de privatización, desregulación y descentralización.

Según los responsables de estos procesos de Reforma, su objetivo principal fue lograr la eliminación de las distorsiones macroeconómicas producidas por déficit fiscales endémicos y la restitución al Estado de su capacidad de gestión de las políticas públicas.

Con las diferencias propias de la realidad de cada país, los gobiernos, asistidos por los organismos multilaterales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que actuaron como un eficiente medio de instalación de los criterios sustentados por el Consenso de Washington, plantearon la necesidad de modernizar los aparatos administrativos sobre la base de premisas fundamentales: la reducción de personal excedente, una reestructuración de la organización interna, funcional, apoyadas en principios tales como la valorización del desempeño y programas de recalificación para el personal que continuara trabajando en el Estado.

Sin embargo, más allá de los objetivos explicitados, una evaluación objetiva tanto de las metas de crecimiento y distribución del ingreso, la política de privatizaciones y ajuste estructural fijadas por el citado Consenso, como de los resultados de su aplicación, se descubre en estas primeras reformas un conjunto de situaciones que reflejan la incompleta resolución de las mismas:

- Ineficiencia de gestión de políticas sociales, particularmente en la lucha contra el desempleo, la pobreza y la marginalidad-
- Sospecha sobre la transparencia de las políticas públicas
- Persistencia de comportamientos burocráticos
- Desregulaciones no completadas
- Descentralización de competencias a niveles locales sin derivar recursos
- Desinterés por la reinserción laboral de los ex empleados del Estado y de las empresas públicas privatizadas

Esta situación institucional se ha visto acompañada en el campo laboral por el mantenimiento de situaciones de inequidad en el trato conferido a los trabajadores del sector a los que, en algunos países ni siquiera se les reconoce el status de tales, colocándolos en posición desventajosa en relación con sus pares del Sector Privado, entre los cuales la actividad negocial con el sentido de acordar libremente sus condiciones de trabajo, empleo y remuneraciones, es mucho más frecuente.

La Declaración de Filadelfia del 10 de mayo de 1944, que fija los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), subraya el principio fundamental según el cual una paz duradera no puede establecerse más que sobre la justicia social.

Pero, como consecuencia de la ineficacia comprobada de las políticas de reforma y ajuste propias de la última década del Siglo XX, y sus secuelas en términos de acrecentamiento de la pobreza y el desempleo, corresponde ahora dar respuesta urgente acerca de cómo reconstruir Estados fuertes, orientadores de las grandes prioridades nacionales, inductores de la competencia y el crecimiento económico, pero básicamente responsables del equilibrio social a través de políticas activas destinadas a superar las injusticias y la desigualdad.

El Estado en todos sus niveles (nacional y subnacionales: provincial, estadual, municipal), enfrenta innumerables problemas en la organización y capacidad de respuesta de su sector público.

El modelo de gestión de una administración pública que se constituye en función de las necesidades sociales de la ciudadanía debe apuntar a consolidar una fuerte capacidad central para formular y coordinar políticas, sistemas de prestación eficientes y eficaces y una dotación de personal motivada y capaz de resolver estas demandas.

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 y Central (ALC). Se vuelve esencial la necesidad de incrementar la calidad de los servicios a través de la mejora en la condición laboral de sus trabajadores, que sólo se puede obtener a través de la libertad de agremiación y la discusión paritaria permanente, no condicionada y respetuosa de los acuerdos alcanzados.

Por otra parte, en los últimos tiempos, un número significativo de actividades y servicios de las administraciones públicas han sido objeto de externalización: todo hace pensar que en los próximos años se mantendrá la tendencia de los gobiernos a contratar en el exterior aquellas actividades que el mercado sea capaz de proveer eficientemente o, al menos, a un menor costo laboral.

La repercusión de estos procesos sobre el empleo público ha empezado a ser significativa, y a afectar a nuevos sectores, distintos de los que ya venían siendo objeto, más o menos típico, de las concesiones administrativas de servicio público. En el futuro, cabe prever que estas tendencias se incrementarán, cuantitativa y cualitativamente. ¿Cuál será el impacto de todo ello sobre el empleo público?

Estos escenarios reforzarán, en las administraciones públicas, la necesidad de contar con perfiles profesionales centrados, en la ejecución, el diseño, planificación, programación, regulación, evaluación, inspección y control de las políticas públicas.

Este nuevo Estado plantea la necesidad de rever las relaciones laborales (RRL) y, en particular, los modelos sindicales y los mecanismos de la negociación colectiva a fin de lograr, como objetivos prioritarios, la actualización y el mejoramiento de los perfiles de los trabajadores para que puedan participar activamente en estos procesos de cambio.

Sin embargo, y en el marco de las crisis que han debido afrontar y aún atraviesan prácticamente todos los países de América Latina y Central los trabajadores del Sector Público, que debieran ser los protagonistas más relevantes en la resolución de estos procesos en donde se demanda mucho más del Estado, son relegados, ignorándose incluso su misma condición de trabajadores,

que sigue siendo, en algunos de ellos, sujeto del Derecho Administrativo atentando de esta manera tanto contra la libre capacidad de agremiación, como contra el ejercicio de los institutos del Derecho colectivo, incluido el derecho a la huelga y a la negociación colectiva.

Simultáneamente, se plantean nuevos escenarios para el desempeño de los Estados, en el marco de los **procesos de integración regional**.

Las asimetrías en los desarrollos de cada uno de los países hacen necesario profundizar en acciones que posibiliten un acortamiento en el tiempo de procesos de adecuación de los marcos normativos y la edificación de regulaciones compatibles que posibiliten que las instituciones sociolaborales previstas por los procesos de integración puedan concretarse.

Es imposible pensar en una comunidad que sea algo más que una Unión aduanera si encontramos asimetrías tan marcadas tanto en el nivel de la organización gremial de los trabajadores del Sector Público (SP), como en el **desarrollo de lo que la OIT ha llamado el Trabajo Decente, del que es condición fundamental la existencia del diálogo social en el marco de una libertad sindical que no se manifieste bajo la forma de la atomización, que resta poder a los trabajadores e impide el desarrollo de la igualdad en las condiciones de trabajo y salario.**

Establecer y desarrollar la práctica del diálogo y la concertación a nivel del 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, contribuyendo al ejercicio de una mejor administración., y una baja significativa de la conflictividad laboral

Facilitar la libre agremiación y práctica sindical en el SP, con los mismos derechos previstos en la actividad privada, contribuye, asimismo, a profundizar la democracia interna.

A partir de la posibilidad de la participación sindical, no sólo en el diseño de la carrera funcionaria y las condiciones de trabajo, sino en los mismos mecanismos de la reforma que adecue la gestión del Estado a las nuevas necesidades de la población, incluyendo el diseño de acciones de capacitación para todos los niveles del Estado, se concretará un aporte altamente positivo para el incremento de la eficiencia y eficacia de las políticas públicas y, por consiguiente, del nivel de respuesta del Sector a las demandas sociales.

La Negociación Colectiva es la herramienta más apta para contribuir a mejorar el desempeño de los recursos humanos del Estado, a fin de transformarlos en servidores más eficientes de la sociedad al garantizar a la vez la defensa de sus intereses a través de la transparencia en los mecanismos de ingreso, carrera administrativa, capacitación y retribuciones así como en la resolución negociada y preventiva de los conflictos.

La negociación colectiva en la administración pública ha tenido importantes dificultades para desarrollarse. Primero, las sucesivas interrupciones del orden constitucional sufridas por prácticamente todos los países de ALC y luego, desde el restablecimiento de la democracia, el prolongado contexto de ajuste derivado de la crisis de la deuda externa, que repercute de manera intensamente negativa sobre el Sector Público, su organización y capacidad de respuesta institucional.

La experiencia acumulada demuestra que en la práctica, este último aspecto incide sobre la efectividad de los acuerdos alcanzados y menoscaba la autonomía de los actores participantes

dado que aún en los países como Argentina, donde existe la negociación colectiva en el Sector, la fijación de salarios está condicionada por el presupuesto de la Nación.

El fortalecimiento de la “capacidad de gobernar” requiere la transición programada de una administración pública burocrática hacia una administración pública eficiente, volcada a la atención de los ciudadanos.

El nuevo paradigma debe combinar, armonizar y articular: competitividad; desarrollo; democratización; equidad; fortalecimiento de la sociedad civil y participación.

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

Es posible pensar que las experiencias exitosas en el campo de la actividad sindical plena contribuirán a extender sus logros y proyectarlos hacia los países de la región aportando a los procesos menos desarrollados herramientas y modos de hacer probadamente exitosos.

Con este sentido, la Oficina Regional de la OIT en Lima y Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV), con el apoyo de la Internacional de Servicios Públicos (ISP), resolvieron la realización de un trabajo de investigación exploratoria sobre datos secundarios, de la normativa que enmarca las RRL en el Sector Público de nueve países de América, (Cono Sur, Región Andina y América Central) a saber: Argentina, Brasil y Chile; Colombia, Ecuador y Perú; Costa Rica, El Salvador y Panamá, respectivamente, con el objetivo general de identificar el estado de situación de las relaciones de trabajo y empleo en la Administración Central y Organismos Descentralizados de los países antes mencionados, poniendo el acento en los niveles de organización de los trabajadores y en su capacidad negocial.

Para ello se establecieron las siguientes dimensiones:

1. Marco Jurídico y Normativo de las Relaciones Colectivas de Trabajo en el Sector, para determinar el grado de libertad sindical, a partir de la identificación del desarrollo en cada país de:
 - Sindicalización
 - Negociación colectiva
 - Derecho de huelga
 - Adhesión a los Convenios pertinentes de la OIT
2. Perfiles de las autoridades competentes que pudieran ser interlocutores en procesos de negociación.
3. Incongruencias entre el marco normativo ofrecido por los Convenios y Recomendaciones de la OIT, en particular. los N° 87, 98, 151, 154 y 135 (de facilidades para la actuación de las dirigencias sindicales) y la realidad de su aplicación.

4. Oportunidades y áreas de conflicto en relación con la libertad sindical en el Sector.

Se espera, a partir de estos relevamientos, identificar líneas de trabajo para un futuro **Programa de fomento de la libertad sindical y el trabajo decente en el Sector Público de los países de ALC.**

2- METODOLOGÍA

Describiremos a continuación el abordaje metodológico con el que se realizara la presente investigación.

En primer término, se realizó un relevamiento de investigaciones y estudios que hubieran analizado el empleo en la Administración Pública, procesos de Reforma del Estado, Derecho Laboral y Administrativo, tanto individual como colectivo, no sólo en los países tomados como muestra, sino también en otros en que estos temas fueron desarrollados.

Luego, se hizo un relevamiento de bibliografía que permitiera profundizar en los conceptos de Trabajo Decente y Libertad Sindical, utilizados por la Organización Internacional del Trabajo.

Estos estudios nos sirvieron de base para elaborar las variables de nuestro análisis y los indicadores que aplicaríamos para poder caracterizar cada país escogido y efectuar las comparaciones pertinentes.

A efectos de poder comparar el desarrollo de las relaciones laborales en el Sector Público de la región se tomaron en cuenta los **procesos institucionales, las reformas y el empleo público**, las tendencias en cuanto a **estabilidad del empleo, mecanismos de solución de conflictos individuales y colectivos**, características de **la sindicalización, negociación y diálogo laboral**.

Selección de Variables e Indicadores

Se elaboró el siguiente cuadro de variables e indicadores, tomando en cuenta la posibilidad de establecer comparaciones con estudios anteriores que tuvieran objetivos similares al presente.

a) Marco Jurídico General

- Constitución Nacional
- Adhesión a los Convenios pertinentes de la OIT (Nº 87, 98, 135, 151 y 154)
- Leyes que regulan el empleo público
- Convenios o Acuerdos Colectivos de Trabajo, generales y sectoriales
- Coexistencia de marcos legales del Derecho Privado y del Derecho Público

b) Libertad Sindical

1. Libre sindicalización y representación

- Marco legal específico que admita y facilite la sindicalización
- Características de las organizaciones
- Existencia de por lo menos un gremio de alcance nacional y gremios sectoriales (salud, educación, organismos de contralor, otros)

- Representatividad. Niveles de Afiliación
- Libertad de acción para los delegados sindicales

2. Derecho de huelga

- Existencia de conflictos colectivos- Frecuencia y alcances- Resolución de los mismos
- Existencia de mecanismos permanentes de resolución de conflictos

c) Trabajo Decente

1. Formas que adopta el Empleo

- por tiempo indeterminado; contratos, pasantías, otros
- existencia o no de estabilidad laboral

2. Institucionalización del Diálogo

- Existencia de un organismo de Estado con responsabilidad sobre los procesos de Gestión Pública
- Existencia de un organismo que asuma funciones patronales en la negociación
- Existencia de negociación en distintos niveles
- Características de la negociación: en cascada, articulada, general, sectorial, restringida
- Existencia de condicionantes presupuestarios para la negociación salarial
- Discrepancias entre la normativa y la realidad de su aplicación
- Actores involucrados
- Participación del actor patronal en instancias supranacionales

3. Transparencia en la gestión del personal

- Coherencia entre escalafón y carrera administrativa formales y reales
- Existencia de concursos Credibilidad de los mismos
- Sistema consensuado de evaluación y calificaciones
- Existencia de incentivos salariales
- Promoción de la profesionalidad en el Empleo

4. Participación sindical en la gestión

- Del personal (en concursos, o en caso de ajustes o externalizaciones de servicios)
- De las instituciones

5. Transparencia de la gestión pública

- Existencia de compromisos de gestión consensuados
- Difusión de la gestión hacia la sociedad

d) Tamaño y características de la Administración Pública Central

- Relación porcentual con la Población Económicamente Activa (PEA)
- Relación porcentual con el empleo privado

3- MARCO TEÓRICO

"Tradicionalmente, las relaciones de trabajo no han sido objeto de tanta atención en la función pública como en el Sector Privado, y tampoco han sido analizadas en los mismos términos. Los

motivos de ello deben buscarse en la naturaleza peculiar de la función pública. En la mayor parte de los países, el empleo público ha tenido una historia distinta de la del empleo en el Sector Privado. Tiene también diferentes procedimientos para reglamentar los términos y condiciones de empleo. Estos se basaban en la determinación unilateral por parte del empleador y se sometían difícilmente al análisis en términos de legislación administrativa o en términos de una moderna concepción de las RRL. Los principales términos y condiciones de empleo eran, asimismo, diferentes, a menudo más favorables que los de los trabajadores del Sector Privado (en primer lugar en cuanto a seguridad en el empleo). En el pasado, las relaciones colectivas de trabajo fueron relativamente estables, aspirándose a una colaboración básica entre los empleados públicos y el Estado que se consideraba un modelo del "buen empleador".¹

"El concepto de estabilidad se presenta como consustancial al empleo público, y así se encuentra frecuentemente refrendado en los estatutos de funcionarios. No obstante que la estabilidad no es absoluta, porque al menos se encuentra supeditada a que las conductas de los servidores públicos sean conforme a las leyes (estabilidad propia), el principio es cuestionado porque en la práctica deviene en inamovilidad, que a su vez alienta conductas carentes de motivación para mejorar el desempeño. Frente al argumento de considerar a la estabilidad como un principio constitucional inamovible y absoluto que pone a los trabajadores a resguardo de la arbitrariedad, se presenta otro que entiende que existe una "estabilidad impropia" que da lugar a la denuncia del contrato de trabajo y está subordinada a las leyes que reglamentan su ejercicio; finalmente una posición "anti-garantista" considera pertinente invocar la primacía del "orden público económico" sobre el "orden público laboral", incluyendo la "teoría de la emergencia", que se ha aplicado tanto en el ámbito privado como público, y en este caso, en el marco de los procesos de reforma estructural."²

La agenda

Según expresan Bonifacio y Falivene en la investigación antes citada: "...para identificar los principales focos de interés en la agenda de las relaciones laborales, la consideración de los puntos destacados en los foros especializados de la OIT constituye una buena aproximación al "estado del arte" en la materia.

Durante los años noventa, los efectos del ajuste estructural en las relaciones laborales acapararon la atención de la Comisión Paritaria del Servicio Público de la OIT, que observa cómo la descentralización, la privatización y la subcontratación de servicios, producen la reducción de puestos de trabajo, la baja de salarios, y procesos de desempleo masivo y repentino. Ante esta situación se destaca la necesidad que tienen los servicios públicos de contar con personal capacitado y motivado, y se asume que las transformaciones ofrecen oportunidades para crear un sector público más eficaz, con mayor capacidad para cumplir con sus obligaciones, facilitando un desarrollo económico y social sostenible, incluido el pleno empleo.

De alguna manera, este foro sectorial reunido en 1994 adelanta el énfasis que fue puesto sobre las llamadas reformas de segunda generación."³

¹ Treu, Tiziano: "Relaciones de Trabajo en la Administración Pública, Tendencias y Perspectivas", Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1993.

² J. A. Bonifacio y Graciela Falivene: Investigación realizada para el BID, CLAD en 2002 (Argentina, Costa Rica, México y Perú).

³ J. A. Bonifacio y Graciela Falivene: Investigación realizada para el BID, CLAD en 2002 (Argentina, Costa Rica, México y Perú).

Entre otras reuniones sectoriales de interés para el servicio público y que se centran en la incidencia del ajuste estructural cabe mencionar: ***la Reunión paritaria sobre la incidencia del ajuste estructural en el personal de la educación, en 1996; la Reunión tripartita sobre la vertiente laboral de la transformación estructural y normativa, y de la mundialización en los servicios de correos y telecomunicaciones, en abril de 1998; la Reunión paritaria sobre las condiciones de empleo y de trabajo en el marco de la reformas del sector de la salud, en septiembre de 1998; y la Reunión tripartita sobre la gestión de la privatización y reestructuración de los servicios públicos, en 1999.***⁴

En el contexto de crisis, las relaciones laborales se encuentran más expuestas a las posibilidades de conflictos de difícil resolución, por lo que resulta de importancia la salvaguarda de ciertos valores que puedan percibirse por encima de las diferencias, como por ejemplo la responsabilidad ante los procesos e instituciones democráticas, la transparencia y franqueza de las políticas gubernamentales, la imparcialidad y equidad en el acceso a los servicios públicos, la prestación de mejores servicios a los ciudadanos y el resguardo de sus intereses, y el respeto de derechos y obligaciones recíprocas, entre otros no menos importantes.

En el terreno específicamente laboral, tiene una especial influencia la reestructuración de la administración y los servicios públicos, y las políticas que se siguen respecto del empleo en ese marco; en cualquier caso, se tiende a considerar que el despido debiera ser el último recurso, y frente al cual pueden tener lugar alternativas como la capacitación, la readaptación o la reubicación del personal.

Otro punto de gravitación en la agenda de las relaciones laborales es el salario, tensionado entre la escasez de recursos para su mejora y la necesidad de retener al personal calificado con ingresos competitivos. La dinámica de las relaciones laborales se suele mover al ritmo de la defensa por la parte laboral del poder adquisitivo del salario, pero con frecuencia los conflictos se deben a las demoras o falta de pago de los salarios.

Así, no es de extrañar el surgimiento de nuevas formas de contratación en la administración pública, mediante la realización de contratos más flexibles, por tiempo determinado o con dedicación parcial. Respecto de estas modalidades de trabajo se presentan distintas controversias, que incluyen el deterioro de la calidad de los empleos, a veces al margen de la representación sindical o de la posibilidad de actuar gremialmente, y del acceso a la carrera, y discriminados respecto de las prestaciones propias del personal permanente de la administración; en otros casos, las remuneraciones de este personal superan a las del personal permanente, duplican las funciones de éstos, incluso se vuelven personal casi estable por la renovación permanente de sus contratos; también ocurre que este personal no se sujeta a los procesos de selección y evaluación, dando lugar a modalidades clientelares de empleo.

También se destaca la importancia de un espacio institucional para canalizar las relaciones. Por su parte, la consulta y la negociación, así como el derecho a la organización colectiva, son clave para reducir el conflicto. Los períodos de ajuste estructural y de transición han suscitado muchos y muy arduos problemas que pueden ser abordados mejor por medio de la negociación y la consulta.

Por otra parte, la representatividad y el papel que ejercen los sindicatos en relación con las condiciones de trabajo en el Sector Público, son determinantes de la manera de resolver los

⁴ Resoluciones de la Comisión Paritaria del Servicio Público de la Organización Internacional del Trabajo.

conflictos y sus derivaciones, cuestiones que en el pasado eran consideradas como un desafío al principio de autoridad del Estado

Las normas

Existe una tensión entre los sistemas normativos característicos de los países latinoamericanos, y la dinámica de las relaciones laborales. Las constituciones consagran principios y derechos que sirven de referencia a la legislación específica, a veces con un significativo grado de detalle. No obstante este carácter programático, la interpretación de los textos constitucionales no está libre de controversia, y los derechos de agremiación y huelga, por ejemplo, terminan en muchos casos fuertemente restringidos por la legislación cuando de los servicios públicos se trata.

Las normas que rigen las relaciones laborales tienden, en general, a producir avances en la profesionalización de la función pública, tanto bajo la impronta del unilateralismo como de la negociación y la concertación. En otros casos, se progresa hacia una mayor flexibilidad en las condiciones de empleo, incluso independientemente del status alcanzado por la negociación colectiva y aún cuando la misma no exista en el Sector Público. Lo singular es la presencia simultánea de ambas orientaciones, incluso en el mismo espacio administrativo, particularmente la administración central. Ello podría explicarse por la “flexibilización de la flexibilidad”, atendiendo a que las formas de vinculación contractual no son novedosas en la administración pública, aunque tradicionalmente tenían lugar de manera más excepcional como mecanismo de colaboración con los equipos estables de funcionarios, y en otros casos se mimetizaban con la estructura burocrática.

Las características de esta modalidad de empleo y las normas que la regulan, en general, hacen más discrecional el procedimiento de designación y de fijación de salarios, y el incremento de estas contrataciones termina configurando una modalidad paralela al servicio civil estable. Explorar la relación entre flexibilidad y clientelismo es, en este sentido, una tarea pendiente.

Cabe resaltar otro aspecto de la flexibilidad, en el cual ésta no resulta de la desregulación, o la precarización de las condiciones de empleo o ni siquiera constituye una modalidad de contratación alternativa, sino que tiene lugar en el marco de sistemas estatutarios en los que la estabilidad y los derechos se disminuyen en aras de otros valores imperantes en el mercado de trabajo y en la economía.

Las condiciones extraordinarias en el mercado de trabajo, con amplias tasas de informalidad y desempleo, llevan en oportunidades a los sindicatos a avalar una regresión de las condiciones de trabajo, con baja o congelamiento de salarios; flexibilización del tiempo de trabajo y de la jornada laboral, etc., a cambio de compromisos patronales en el dominio del empleo. Pero cabe destacar que los hipotéticos beneficios de esas decisiones no tienen resultados garantizados, con el perjuicio adicional de que se las dota de mayor legitimidad que la que poseen las medidas unilaterales, desde el momento que crean obligaciones entre sus signatarios.

Se argumenta habitualmente que las normas tienen una escasa capacidad explicativa para comprender las prácticas sociales, especialmente cuando se ha podido verificar en las administraciones públicas de la región un alto grado de informalidad; de modo que podría esperarse que las reglas de aplicación en el caso de las relaciones laborales no sean la excepción. En todo caso, distintas observaciones en este campo hacen recomendable no subestimar su papel, como es el hecho de que se convierten en el eje de reivindicaciones de los trabajadores, se reclama su observancia, se procura su flexibilidad, se modifican para recortar o

ampliar beneficios para las partes, y también son materia de controversias dirimidas ante los tribunales.

De especial relevancia en este campo es la conducta seguida por los países con referencia a los convenios de la OIT que encuadran las relaciones laborales, porque la adhesión tiene un fuerte valor indicativo sobre los compromisos que se asumen o evitan.

Los convenios son: el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (N° 87), el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (N° 98) y, en particular sobre la situación de la administración pública, el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (N° 151), y la Recomendación correspondiente N° 159, así como el Convenio N° 154 sobre fomento de la negociación colectiva en todas las ramas de la actividad económica, el cual incluye expresamente a la administración pública, admitiendo que la legislación o la práctica nacional podrán fijar modalidades particulares de aplicación, además del Convenio N° 135, de defensa de la práctica sindical.⁵

Se consideró además, como marco teórico, el que brindan los siguientes trabajos:

Ackerman, Mario y otros: *Trabajadores del Estado en Iberoamérica*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998.

Ozaki, Muneto. "Relaciones de Trabajo en la Administración en Países en Desarrollo", OIT, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1991.

Rial, Noemí (compiladora): *Estado Argentino. Transformación de las Relaciones Laborales, Convenio Colectivo de Trabajo, 1999 - 2000*.

Sepúlveda Malbrán, Juan Manuel y Vega Ruiz, María Luz (eds. y coord.): "Guía Didáctica para la Negociación Colectiva", OIT-ETM, Servicio de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, Lima, Perú, mayo 1998.

Simón, Julio César, *Modelo estatal y Negociación colectiva*. Editorial La Ley- Buenos Aires, 1994.

Vega Ruiz, María Luz: *La reforma laboral en América Latina. Un estudio comparado*, OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2001.

En segundo término, realizamos una búsqueda de la legislación aplicada en cada país (Constitución Nacional, Leyes, Códigos de Trabajo, Decretos, etcétera), que tuviera relación con las categorías previamente determinadas.

Para ello recurrimos a las referencias que surgían de los estudios mencionados, la base de datos del CLAD y diversos directorios de Internet, que nos fueron llevando a sitios estatales o de instituciones académicas de cada país.

Cabe destacar que el acceso a la legislación vigente no es una tarea sencilla, ya que no todos los países tienen información publicada en Internet; otros, teniéndola publicada, no está

⁵ J. A. Bonifacio y Graciela Falivene : op. cit.

actualizada; o bien estando todo el cuerpo legislativo publicado, éste no está organizado de manera tal que por la lectura del mismo, el interesado pueda advertir si esa normativa es la vigente.

Debido a estas dificultades, la recopilación de la legislación no se finalizó en esa instancia, por lo que consultamos a cada uno de nuestros entrevistados por la normativa vigente, y, a partir de sus respuestas, fuimos en búsqueda de aquella faltante, dejamos de lado aquella que ya había sido derogada, o solicitamos a los representantes gremiales de cada país aquellas normas a las que no tuvimos acceso por nuestros medios.

Además, recibimos de algunos de nuestros referentes, como en el caso de Chile, Perú y Brasil, proyectos de ley o documentos de discusión de reforma que están siendo debatidos, ya sea a nivel de negociación Estado – Sindicatos, o hacia el interior de estos últimos.

En tercer término, a partir de datos proporcionados por la OIT, construimos el cuadro de **ratificación de convenios por país**, enfocado en aquéllos que son relevantes para nuestro estudio (Convenios 87, 98, 135, 151 y 154).

Tuvimos también en consideración quejas y observaciones de esta Organización para con los países tratados, las que figuran como Anexo III del presente informe.

Consideramos importante para poder comprender las particularidades de la gestión administrativa de cada país, verificar el **tipo de organización jurídico – política vigente en cada uno de ellos**. En la mayoría de los casos esta información nos fue revelada por la Constitución Nacional; en otros casos debimos recurrir a material de Enciclopedias⁶.

Por otro lado, para homogeneizar criterios sobre el concepto "**empleo público**", no sólo extrajimos de la legislación su definición y la ratificamos con nuestros entrevistados, sino que nos propusimos compararla con el nivel de empleo de cada país.

Para ello, solicitamos a la OIT una base de datos correspondiente al empleo en el Sector Público con información a nivel mundial. Los datos de esta base corresponden a los años 1999 y 2000, no registrándose información sobre Perú.

Una vez relevada la información descripta, elaboramos un cuadro donde volcamos por país los detalles obtenidos de cada variable considerada.

Más allá de proporcionarnos una visión comparada y una primera aproximación a las relaciones laborales en el Sector Público de cada país, nos sirvió para verificar de qué datos estábamos careciendo y que había ciertos detalles provenientes de fuentes diversas que se contradecían, y que requerían de un estudio más profundo y de ratificación o refutación por parte de algunos actores involucrados.

Ante esta necesidad, realizamos dos acciones: en primer lugar, se envió a nuestros referentes de la ISP, por correo electrónico, un cuestionario que contenía un listado de preguntas destinadas a satisfacer la información requerida para las variables elegidas por el estudio.

⁶ Hemisferio Diccionario Enciclopédico de las Américas, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, Argentina, 1997.
Los países del Mundo, Atlas Alfabético, Ediciones Larousse, Madrid, España, 1992.

Aquellos temas sobre los que se contaba con información bibliográfica relevada previamente habían sido ya respondidas a partir de la misma, por lo que sólo se solicitó información complementaria que a su vez abrió el camino para abordar nuevas fuentes, algunas de las cuales nos fueron provistas por los mismos entrevistados.

Por lo tanto, en una segunda etapa, se realizaron consultas telefónicas a los actores sindicales representados por la Internacional de Servicios Públicos y/u otros informantes clave que se pudieron contactar en cada país seleccionado, desde la sede del proyecto, para determinar la congruencia entre lo expresado por la normativa vigente en cada país con la aplicación de la misma en la realidad del sistema de RRL en el Sector Público, en particular las Administraciones Centrales y Organismos descentralizados (a definir en cada caso), puesto que estos últimos pueden estar comprendidos en marcos normativos diferentes a los de la Administración.

En esta primera etapa del trabajo se optó por no incluir empresas de servicios públicos ni administraciones subnacionales, que están encuadradas, en términos generales, en distintos marcos normativos.

De este modo se fueron complementando aquellos ejes temáticos que necesitaban ser aclarados, ampliados o que precisaban de la opinión de los actores, algunos de los cuales contestaron los cuestionarios remitidos, para relevar la distancia entre normativas y realidad de su aplicación.

Sin embargo, la recolección de respuestas a los cuestionarios remitidos fue despareja, lo que fue subsanado en parte en ocasión del Encuentro realizado en Santiago de Chile, Diciembre de 2004 donde se recabó información que se agregó al presente Informe Final, con cierre a enero de 2005.

Se reveló, además, en el transcurso del relevamiento de información, la dificultad para sistematizar información comparable para algunas de las variables e indicadores elegidos, en particular lo referido a los mecanismos de gestión y la participación sindical en los mismos, transparencia en la gestión del personal, participación sindical en dicha gestión (en concursos, o en caso de ajustes o externalizaciones de servicios) y en la gestión de las instituciones, así como en la transparencia de la gestión pública, la existencia de compromisos de gestión consensuados y la difusión de la gestión hacia la sociedad.

Por último, estas tareas se completaron al conjugar las diversas fuentes. El producto de esta elaboración es el análisis por país que obra en el **Anexo I** del presente informe.

La información relevada teniendo en cuenta las variables elegidas para la investigación se refleja en los cuadros que obran en el **Anexo III**.

Otro producto de la investigación es el relevamiento exhaustivo de las normativas vigentes en cada uno de los países estudiados, desde las Constituciones Nacionales, Leyes de Ministerios, Códigos de Trabajo, Leyes que regulan la actividad sindical en el Sector; proyectos de modificación de legislaciones como en el caso peruano y el Convenio Colectivo de Trabajo de la Administración Central de Argentina, fueron volcados en el **Anexo X**.

Dicha información se completa con el texto de la Carta Iberoamericana de la Función Pública de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 2003 (**Anexo VIII**) y los Convenios de la OIT considerados para la investigación (**Anexo IX**).

Otras informaciones de interés, como la adhesión a los Convenios de la OIT y el tamaño y características del Sector Público de cada país, pueden encontrarse en los cuadros correspondientes.

4- DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

Marco Jurídico General

- Constitución Nacional
- Adhesión a los Convenios pertinentes de la OIT (Nº 87, 98, 135, 151 y 154)
- Leyes que regulan el empleo público
- Convenios o Acuerdos Colectivos de Trabajo
- Coexistencia de marcos legales del Derecho Privado y del Derecho Público

Relevamiento normativo

ARGENTINA

- Constitución Nacional reformada en 1994
- Ley 23.551 de Asociaciones Sindicales
- Decreto 993/91: SINAPA
- Ley 24.185/93 de Convenciones Colectivas para los Trabajadores del Estado Nacional
- Decreto 92/95
- Ley 24.629/96 de Segunda Reforma del Estado
- Primer Convenio Colectivo del SP de 1998
- Ley 25.164/99: Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional

BRASIL

- Constitución Federal de 1988, y enmiendas posteriores
- Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)
- Ley 8.112 (11-12-1990): Régimen jurídico de los servidores públicos civiles de la Unión, de las autarquías y de las fundaciones públicas federales
- Enmienda Constitucional Nº 19 del año 1998
- Ley 8.745 (9-12-1993) y Ley 9.849 de 1999: Contratación por tiempo determinado
- Ley 9.962 (22-02-2000): Régimen de empleo público del personal de la Administración Federal directa, autárquica y fundacional, y de las otras providencias

CHILE

- Constitución Política de 1980
- Ley 18.575 (11-12-1990): Ley orgánica constitucional de bases de la Administración del Estado
- Ley 18.834 (23-09-1989): Aprobación Estatuto Administrativo

- Ley 19.296 (14-03-1994): Asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado
- Ley N° 19.759 de Reforma Laboral modifica el Código de Trabajo

COLOMBIA

- Constitución Política de la República de Colombia, de 1991 con la Reforma de 1997
- Código Sustantivo del Trabajo
- Ley 584 de 2000: Asociaciones sindicales de empleados públicos, garantías sindicales para los representantes de los trabajadores; la modalidad de contratos temporales
- Ley 909 de 2004: Carrera Administrativa

ECUADOR

- Constitución Política de la República del Ecuador de 1998
- Código de Trabajo de 1997
- Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público

PERU

- Constitución Política del Perú de 1993
- Ley 11.377 y Decreto Reglamentario N° 500 de 1950: Estatuto y Escalafón del Servicio Civil
- Decreto 22.867 de 1980: Desconcentración administrativa
- Decreto Legislativo N° 276/84: Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público
- Ley 24.514/86 garantiza la estabilidad en el empleo privado
- Decreto Ley 728/91: Ley de Fomento al Empleo
- Decreto Ley 26.093/92: limitación a la estabilidad
- Ley 27.568: Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado
- Ley 27.594 sobre la participación del Poder Ejecutivo en el nombramiento de funcionarios públicos
- Ley 27.785, Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República
- Decreto Supremo 010-2003 relaciones colectivas de trabajo en el ámbito privado
- Ley 28.175: Ley Marco Sector Público (Que debía entrar en vigencia el 1 de enero de 2005) y cinco proyectos de ley modificatorios de la misma.

COSTA RICA

- Constitución Política de 1949 y sus reformas
- Ley 1.581: Estatuto del Servicio Civil
- Ley 6.227 (11-12-1990): Ley general de la Administración Pública

EL SALVADOR

- Constitución Política de la República de El Salvador, de 1983 y sus reformas
- Decreto Ley 507 (1961) "Ley de Servicio Civil"

PANAMA

- Constitución Política de Panamá de 1972, con sus Reformas hasta 1994
- Código de Trabajo
- Ley 9 de 1994
- Anteproyecto de ley (44 de 2004)

Convenios de la OIT ratificados por país

PAIS	CONVENIOS DE LA OIT RATIFICADOS				
	87	98	135	151	154
ARGENTINA	X	X		X	X
BRASIL		X	X		X
CHILE	X	X	X	X	
COLOMBIA	X	X		X	X
ECUADOR	X	X			
PERU	X	X		X	
COSTA RICA	X	X	X		
EL SALVADOR					
PANAMA	X	X			

El Convenio 87 ha sido ratificado por casi todos los países, excepto EE.UU., Brasil, El Salvador y tres pequeños Estados del área caribeña angloparlante.

Complementariamente, las Constituciones de los países donde está vigente el Convenio generalmente reconocen de manera especial el derecho de asociación profesional, si bien algunos introducen condicionamientos parciales, exigiendo ciertos tipo de registro (Argentina, Chile, Colombia, Panamá, Ecuador).

Asimismo, los Códigos de Trabajo, u Ordenamientos Normativos Laborales en general, también introducen otras limitaciones (Argentina, Brasil, Panamá, Costa Rica, México, Chile, República Dominicana, Honduras, Bolivia). Un aspecto claramente restrictivo es el que coloca “pisos” legales de tamaño para la constitución de sindicatos.

A la inversa, algunos países reconocen explícitamente la posibilidad de que se creen sindicatos de trabajadores independientes (Panamá, El Salvador, Guatemala, Chile). El caso más destacado es Venezuela, (que mencionamos a título de ejemplo, pues no forma parte del grupo de países investigados), cuya Ley Orgánica del Trabajo (de 1991) tiene un título referido directamente a los “trabajadores no dependientes”, a quienes asimila, en la mayor medida posible, a los dependientes.

Quejas a la OIT y observaciones por incumplimiento:

Algunos países han recibido **Observaciones por incumplimiento** de alguno de estos Convenios o se han elevado **Quejas** a la OIT por violación a los mismos. Es decir, que en ciertos casos, la ratificación de los Convenios de tal Organización no significa que los trabajadores de ese país tengan la posibilidad de ejercer los derechos por ellos garantizados.

En el caso de **Brasil**, en el año 2004 ha recibido una Observación al Convenio 98 debido al no cumplimiento de la libertad a negociar colectivamente en el ámbito público.

Ecuador en este mismo año ha sido observado por no garantizar el derecho de libertad sindical al restringir la posibilidad de ejercer el derecho a huelga (Convenio 87). Por otro lado, también han recibido una observación por las restricciones existentes a negociar colectivamente (Convenio 98).

Colombia y Costa Rica también han sido sujetos de observación de ambos Convenios, por la limitación al derecho a huelga y a la libertad sindical; y por el no cumplimiento de la libertad a negociar colectivamente en el ámbito público. Algunas asociaciones gremiales colombianas han realizado quejas ante la OIT por la violación de ambos convenios.

Representantes de los trabajadores de **El Salvador** han elevado quejas por la no posibilidad de ejercer el derecho a huelga.

Panamá también ha sido observado por la restricción a este derecho, es decir por la limitación a la libertad sindical. En este mismo sentido, se ha presentado una queja por la destitución masiva de servidores públicos y de dirigentes sindicales del servicio público por razones político partidistas; y el procesamiento penal de un dirigente sindical por delito contra el honor.

Sin embargo, la no ratificación de un convenio o la prohibición explícita de la legislación nacional al ejercicio de un derecho, no significa que de hecho ese derecho no se practique.

Tal es el caso, por ejemplo, de **Chile** donde está prohibido el ejercicio de la huelga, y en la práctica es ejercido cotidianamente.

Más llamativo aún es el caso de **Perú** donde la propia Constitución no reconoce a los servidores públicos derechos sindicales, pero en ese país existen asociaciones sindicales tanto de primer grado como de grado superior. Si bien se ha detectado la coexistencia de innumerables organizaciones sindicales por organismo o establecimiento (caso hospitales públicos) algunos de los cuales pertenecen a una Federación y otros son autónomos, registrándose la adscripción a la ISP de algunos de estos gremios de menor nivel.

Se detalla a continuación un análisis de las últimas Quejas y Observaciones de la OIT a la violación de la Libertad Sindical en el Sector Público en los países que formaron parte de la muestra del presente estudio.

Brasil

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) se ha manifestado en numerosas ocasiones sobre la necesidad de que los funcionarios no empleados en la Administración del Estado gocen del derecho de negociación colectiva, a partir de las reclamaciones presentadas por la CUT.

Frente a esto el Gobierno ha respondido que estos trabajadores no pueden ejercer el derecho a negociación ya que tal como lo establece la Constitución sus salarios sólo pueden alterarse por medio de una ley específica. Por otro lado, está estudiándose la posibilidad de instrumentar nuevas formas de contratación de algunas categorías de trabajadores que les permitiría el goce del derecho en cuestión.

Colombia

El último informe de la CEACR da cuenta de que al año 2004 continúan practicándose asesinatos de dirigentes sindicales y afiliados, situación que limita por supuesto el libre ejercicio de los derechos sindicales.

Se han presentado también comentarios en relación con la “amplitud” con que se define en este país el concepto de servicios esenciales, considerando que ciertas categorías enumeradas no deberían considerarse como tales.

Con respecto a la negociación colectiva, en varias ocasiones la Comisión se ha manifestado sobre la necesidad de que los trabajadores que se desempeñan en la administración del Estado gocen de este derecho, en especial por haber ratificado los Convenios 98, 151 y 154. Esta situación ha sido presentada ante la OIT por la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC) y la Confederación Mundial de Trabajo (CMT). El Gobierno colombiano no ha presentado acciones que demuestren su voluntad de revertir tal situación.

Ecuador

La CEACR ha manifestado la necesidad de reforma de la legislación de Ecuador, para que ésta habilite a los servidores públicos a conformar asociaciones sindicales y a recurrir a la huelga. El Gobierno ha informado que ya existe un proyecto de ley en este sentido.

Costa Rica

La CEACR ha realizado un pronunciamiento en el cual establece que dos actividades, refinería de petróleos y puertos, no deben ser considerados servicios públicos esenciales, y los trabajadores que se desempeñan en ellas deberían gozar del derecho a huelga, que hoy se les encuentra vedado.

Por otro lado, esta Comisión considera que el país viola el derecho de los trabajadores a la huelga, ya que se considera excesivo el porcentaje de 60% de adhesión de los trabajadores, para declararla legal.

El Gobierno ha informado a la OIT que existen proyectos de ley de aprobación del Convenio 151 y del Convenio 154 y un proyecto de ley para la negociación colectiva en el SP.

Trabajo decente

El Director General de OIT (DG), Juan Somavía, ha graficado con claridad el concepto: *“¿A qué me refiero cuando hablo de trabajo decente?”*

La mejor expresión de lo que significa trabajo decente es la visión que tiene de él la gente. Se trata de su puesto de trabajo y sus perspectivas futuras, de sus condiciones laborales, del equilibrio entre el trabajo y la vida familiar, de la posibilidad de enviar a sus hijos a la escuela o de retirarlos del trabajo infantil.

Se trata de la igualdad de género, de la igualdad de reconocimiento y de la capacitación de las mujeres para que puedan tomar decisiones y asumir el control de su vida. Se trata de las capacidades personales para competir en el mercado, de mantenerse al día con las nuevas calificaciones tecnológicas y de preservar la salud.

Se trata de desarrollar las calificaciones empresariales y de recibir una parte equitativa de la riqueza que se ha ayudado a crear y de no ser objeto de discriminación; se trata de tener una voz en el lugar de trabajo y en la comunidad. En las situaciones más extremas, se trata de pasar de la subsistencia a la existencia.

Para muchos, es la vía fundamental para salir de la pobreza. Para muchos otros, se trata de realizar aspiraciones personales en la vida diaria, y de manifestar solidaridad para con los demás. Y en todas partes, y para todos, el trabajo decente es un medio para garantizar la dignidad humana, lo que para muchos sectores de la población no está ocurriendo.⁷

La OIT ha clasificado los déficit de trabajo decente en las Américas en las siguientes grandes categorías: normativas, de empleos e ingresos, de protección social y de desarrollo organizativo y de diálogo social.

Al mismo tiempo, la OIT propone políticas sociolaborales tanto generales como específicas para lograr la progresiva reducción de los déficits.

Comienza por presentar principios para sustentar las políticas, luego propone políticas para la generación de trabajo decente en el contexto de una globalización diferente, a través de tres áreas prioritarias: **empleo, protección y diálogo social**: las tres áreas son el núcleo duro de la sociedad de trabajo.⁸

La pregunta que cabe realizar en relación con el trabajo decente en el Sector Público de los países elegidos para la investigación, en el cual suele ser más frecuente el respeto por la estabilidad de los trabajadores, el empleo por tiempo indeterminado, el derecho a la seguridad social y ciertas formas pautadas aunque sea en forma unilateral por el Estado empleador para el ingreso, la carrera administrativa, el sistema de ascensos y retribuciones, etc., es si se da en plenitud y en todos los casos en estudio, el ejercicio habitual de alguna forma de diálogo o búsqueda de superación de conflictos por la vía de la negociación aunque no existan en forma completa componentes fundamentales como son la negociación colectiva y/o el derecho a la huelga.

En la actualidad y como consecuencia de la crisis económica, del cierre de empresas producto de la apertura indiscriminada en el marco de la globalización de los mercados, la discusión no es cuánto tiempo permanece un trabajador en un mismo puesto de trabajo -independientemente de lo que se diga en la ley, o de la voluntad de las personas-, sino cómo garantizar sus derechos como ser humano en un contexto económico de cambio y rotación.

De hecho, hemos detectado que en todos los países estudiados existe en el SP una coexistencia de regímenes laborales, algunos alcanzados por el derecho privado (trabajadores bajo contrato, personal de confianza) que no gozan de estabilidad ni acceden a los beneficios del trabajo dentro de la plantilla permanente.

⁷ Organización Internacional del Trabajo, Informe del Director General. Globalización y trabajo decente en las Américas, Lima, 2002.

⁸ Organización Internacional del Trabajo, op. cit.

La propia OIT apunta a estos cambios, y por ello ha generado y afianzado el concepto de derechos humanos fundamentales, tema central que intenta establecer la protección de los trabajadores a través del diseño de una red mínima de seguridad que en ningún caso puede verse alterada por los gobiernos en aras de la flexibilidad o el desarrollo productivo.

Para la OIT el respeto al trabajo libre, a la igualdad, a la erradicación del trabajo infantil, a la libertad sindical y a la libre negociación colectiva son los temas claves e ineludibles que garantizaran su fin básico: la paz y la justicia social.

Libertad sindical⁹

Un estudio de las leyes sindicales del mundo entero permite llegar a la conclusión de que, aunque la legislación de casi todos los países reconoce el derecho a sindicarse a los trabajadores del Sector Privado, el mismo no ha sido reconocido generalmente a los funcionarios públicos.

No obstante en una serie de países los funcionarios públicos gozan del derecho a sindicarse en pie de igualdad con los trabajadores del Sector Privado, en otros se niega este derecho a ciertas categorías de funcionarios públicos o se prevén reservas mediante limitaciones que no se aplican a trabajadores de otros sectores.

Por último, aún existen países donde se prohíbe taxativamente la constitución de asociaciones profesionales, o que los trabajadores pertenezcan a ellas.

Pero no es extraño que, aún en países donde la ley prohíbe formalmente esta actividad, los gobiernos a veces conceden a determinadas organizaciones un reconocimiento de facto, para poder discutir en su calidad de empleador problemas salariales y de condiciones de trabajo.

En cambio, el hecho de que la legislación reconozca tal derecho, no es garantía de que los funcionarios públicos hayan establecido en la práctica organizaciones eficaces para la defensa de sus intereses.

Se ha reconocido desde hace tiempo que en muchos países los funcionarios públicos constituyen una categoría especial de trabajadores a los efectos del derecho de sindicación. En el Informe sobre Libertad Sindical sometido a la 10ª reunión de la Conferencia de la OIT de 1927 se indicaba que, aunque en la mayoría de los casos se garantizaba el derecho general de libertad sindical a todos los efectos jurídicos, en un número considerable de países la situación era notablemente diferente respecto de los empleados en ocupaciones cuyo ejercicio se consideraba que afectaba directamente al interés público, así como en cuanto a los empleados públicos¹⁰.

En 1947, en ocasión de la 30ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, se señalaba que, en una serie de países, o bien los funcionarios públicos no disfrutaban en absoluto el derecho a la sindicalización o estaban sujetos a ciertas restricciones que no se aplicaban a los trabajadores en general. Pero, el mismo informe indicaba que la verdadera intención de la legislación era excluir a los funcionarios públicos del derecho de huelga.

⁹ Rial, Noemí La relación laboral en la Administración Pública Central. Op.cit. pág 31 y ss.

¹⁰ Conférence Internationale du travail, 10ème. Session, Genève, rapport 2: La liberté syndicale (BIT, Genève, 1927).

Esto queda expresado en el Convenio N° 87 de 1948, sobre Libertad Sindical y Derecho de Sindicación, cuyo art. 2º establece el principio de que "...los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones".

Organizaciones de funcionarios públicos¹¹

En el Informe preparado por la Oficina Internacional del Trabajo para la Conferencia Técnica sobre el Servicio Público, OIT, 1975, sobre Libertad Sindical en el Servicio Público, que reproducimos por encontrar que, pese a las tres décadas transcurridas, conserva absoluta vigencia, se expresa: "... en este capítulo se estudia la situación de hecho, y no de derecho de las organizaciones de funcionarios públicos. Sucede precisamente que en algunos países la realidad de las actividades de dichas organizaciones difiere de la que cabe suponer de acuerdo con las disposiciones legislativas aplicables.

"En las características de las organizaciones de funcionarios públicos y en sus actividades se advierte la influencia que ejercen en distintas formas, según los países, factores tales como la naturaleza del empleador (el gobierno), el tipo de empleo (no manual en su mayor parte), la índole con frecuencia legislativa de las normas que rigen ese empleo y el estatuto especial así conferido al funcionario público, las leyes y reglamentos que regulan la libertad sindical en el servicio público, las normas o prácticas aplicables en materia de reconocimiento y consulta o negociación con las organizaciones de dicho personal y el sistema sindical prevaleciente en el sector privado y en todo el país en su conjunto.

"Como consecuencia de las múltiples combinaciones de los factores que se acaban de enumerar, la estructura de las organizaciones del personal del servicio público es muy variada; así, dichas organizaciones pueden diferenciarse según el alcance de su afiliación y la índole de sus objetivos, actividades y tácticas.

"Por lo que respecta al alcance de la afiliación, cabe señalar ante todo que en muchos casos los funcionarios públicos han constituido sus propias organizaciones, diferenciándolas a veces de acuerdo con el departamento gubernamental, ámbito de éste (central, regional o local) o grupo ocupacional; pero en otros casos no han creado organizaciones autónomas, sino que se han afiliado a las del sector privado. En ciertos casos, las organizaciones de funcionarios públicos han creado sus propias federaciones, mientras que a veces, unas y otras, se han afiliado a federaciones o confederaciones de carácter general. Lo mismo puede decirse por lo que respecta a la afiliación internacional.

"En cuanto a la índole de sus objetivos, actividades y tácticas, existen tradicionalmente dos tipos básicos de organizaciones. Por una parte encontramos el tipo "**asociación**" –semejante en muchos aspectos a las asociaciones profesionales del sector privado- constituida para mantener normas profesionales adecuadas y para defender los intereses de sus miembros mediante métodos distintos de los que generalmente utilizan los sindicatos. Predominantes en un tiempo, en varios países estas organizaciones tienden a formular y desarrollar objetivos y tácticas cada vez más parecidas a las de los sindicatos, a menudo para hacer frente a la competencia de éstos en materia de afiliación. El segundo tipo de organización, el **sindicato**, suele perseguir objetivos generales de carácter económico y utilizar tácticas análogas a las de los sindicatos del sector

¹¹ Libertad sindical en el servicio público, Informe preparado por la Oficina Internacional del Trabajo, Conferencia Técnica sobre el servicio público, OIT, Informe I, Ginebra, Suiza, 1º edición, 1975, págs. 19 y 20.

privado, y su preocupación y actividad principales son la protección y la promoción de los intereses de sus miembros frente al gobierno en tanto que empleador.

"En muchos países, las organizaciones de funcionarios públicos –ya sean del tipo asociación o del tipo sindicato- han sido con frecuencia más conservadores que los sindicatos del sector privado en materia de objetivos y políticas. No obstante, aunque todavía persiste en gran número de países ese conservatismo, se ha registrado una tendencia, paralela a la rápida expansión del empleo en la administración pública y de la sindicación de los funcionarios, por parte de dichas organizaciones a mostrarse más resueltas en sus objetivos y tácticas, yendo incluso a veces a este respecto más allá que los sindicatos del sector privado; empero, lo anterior no significa que dichas organizaciones dejen de tomar en consideración el interés público.

"La combatividad creciente del sindicalismo en el sector público quizás se deba en parte a la relativa novedad que representan las actividades sindicales en este sector en muchos países en que las organizaciones de personal tratan todavía de definirse y luchar por que se las reconozca; tal vez se deba también a la falta de experiencia de los gobiernos para tratar con los sindicatos, hecho que a veces se traduce en una resistencia inicial a la organización sindical que recuerda la primera época del sindicalismo en el sector privado en algunos países industrializados, dándose tácticas combativas análogas. Se ha de precisar, sin embargo, que en varios países en desarrollo, en África por ejemplo, la organización sindical apareció en el servicio público antes que en el sector privado."

Por otra parte, la OIT¹² ha fijado posición en las resoluciones relativas a los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles. En la obra citada, en su página 5, punto a) Formación de Organizaciones, acápite 1, admite el derecho de los trabajadores y de los empleadores "sin ninguna distinción" de constituir las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a ellas.

En el Principio general número 2, el artículo 2 del Convenio número 87 consagra el principio de la "no discriminación en materia sindical... debida a la ocupación, al sexo, al color, a la raza, a las creencias, a la nacionalidad, a las opiniones políticas, etc., no sólo a los trabajadores del sector privado de la economía, si no también a los funcionarios y a los agentes de los servicios públicos en general" (110º informe, caso N° 519, párrafo 78).

En su página 94, punto 2: Funcionarios y agentes de los servicios públicos, número 250 señala: "el Convenio número 98 en especial en su artículo 4, relativo al estímulo y fomento de la negociación colectiva, es de aplicación tanto en el sector privado como en el de las empresas nacionalizadas y organismos públicos pudiendo exceptuarse a los funcionarios públicos al servicio del Estado" (141º informe, caso N° 729, párrafo 15).

Sobre el Derecho de huelga, punto 3: Restricciones concernientes a los servicios esenciales, la función pública y algunas otras empresas, Resolución número 312, "El reconocimiento del principio de la libertad sindical a los funcionarios públicos no implica necesariamente el derecho de huelga".

En la Resolución 314, el Comité admitió que el derecho de huelga puede ser objeto de restricciones, incluso de prohibiciones, cuando se trate de la función pública o de servicios

¹² La Libertad Sindical, Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, OIT, Ginebra, Suiza, 2ª edición, 1976.

esenciales, ya que en esos casos la huelga podría causar graves perjuicios a la colectividad nacional¹³.

5- ESCENARIO SINDICAL

La desindustrialización y los despidos masivos en el Sector Público afectaron la naturaleza y número de los afiliados sindicales, generando un empobrecimiento de la base sindical y una cierta crisis de identidad interna.

De hecho, en la práctica, las consecuencias de dichas transformaciones se han sentido, y el temor a hacer valer las reivindicaciones laborales en un mundo con altos índices de desempleo, se ha convertido en generalizado: el temor a perder su medio de subsistencia ha impedido "de facto" que los trabajadores protesten contra los bajos salarios y las malas condiciones de trabajo; las huelgas son cada vez menos frecuentes y, sin embargo, el índice de conflictividad aumenta. Con frecuencia se escucha que desde 1980 no se han conseguido grandes reivindicaciones obreras, lo que se debe, en esencia, a dichos temores y a la falta de dinamismo de las organizaciones sindicales en este contexto adverso y de crisis que altera el poder real de los actores en una negociación.

El impacto de estos cambios en los sistemas políticos y económicos modifica el papel y la función del sindicalismo, y en especial el sistema de interrelaciones en el que éste se inscribe. En el pasado, el Estado -de carácter protector- y los partidos políticos cumplían un papel mediador frente al sindicato, agregando y canalizando sus demandas, y luego sancionándolas jurídicamente en el Parlamento. Sin embargo, esta situación cambia hoy en día. En este sentido se mueven las recientes reformas laborales que, al menos formalmente, buscan garantizar la autonomía de los actores sociales.

Las economías protegidas, la concepción del crecimiento hacia adentro, dejan paso a una visión más globalizada del mundo, que privilegia las políticas exportadoras. Es una visión diferente de las relaciones económicas internacionales, y por lo tanto, causa un fuerte impacto en la manera de conducir la vida económica con relación a su vínculo con la comunidad internacional.

En este contexto, se observa al sindicato como un actor muy significativo en la vida democrática, pero que carece del papel central político de antaño entre los sectores que tradicionalmente lo apoyaban.

A esto se suma que el papel político - institucional del sindicalismo ha disminuido considerablemente. Los vínculos con los partidos, que en el pasado le permitieron un alto grado de intermediación con otros grupos de la sociedad, están debilitados o quebrados.

El diálogo social no sólo supone el abandono de ciertos prejuicios ideológicos entre los sindicalistas, sino también un cambio en las estrategias y modos de acción del movimiento sindical.

Para que sea viable esta perspectiva, 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. Sin embargo, para que este modelo opere, el Estado debe

¹³ Para ampliar esta información ver op. cit., pág. 116 y ss.

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, tal es el caso de la concertación en **Ecuador** donde el Plenario Nacional nunca asumió los acuerdos de las mesas es esclarecedor en ese sentido.

El Estado es en sí 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.

El análisis y las perspectivas de la situación actual son un factor determinante para la búsqueda de soluciones novedosas. Estos años son percibidos por las organizaciones sindicales, en general, como un duro retroceso para los trabajadores, la recuperación de los derechos perdidos y de la propia fuerza orgánica del movimiento sindical se visualiza como una tarea compleja, que afecta principalmente a la capacidad de conducción de sus dirigentes. La reestructuración y el fortalecimiento sindical no puede apoyarse exclusivamente en lo que un gobierno democrático haga en materia legal.

Con todo, la herramienta del diálogo social tiene como consecuencia acrecentar la responsabilidad pública del movimiento sindical. La relación entre Estado y movimiento sindical traslada su énfasis desde una relación de subordinación, a una de corresponsabilidad política (sin perjuicio del mantenimiento de la autonomía sindical).

Así se verifica un primer tipo de cambio de connotaciones estratégicas para el sindicalismo, ya que en el modelo corporativo o reivindicativo la separación con el ámbito de las decisiones políticas y económicas que toma el Estado es total.

Los sindicatos se ven obligados a corresponsabilizarse de algunas decisiones de los partidos políticos, a pesar de que ellas no correspondan siempre con sus posiciones o con sus aspiraciones inmediatas. La concertación, aquí, se fundamenta en una lógica institucional que busca la consolidación de la democracia.

En el caso de la acción sindical al interior del Estado, queda claro que el sindicalismo se ve más afectado por esta correlación con los poderes políticos, puesto que la lógica del Estado es la del poder, dándose prioridad a conductas más cercanas al clientelismo prebendario que a la resistencia abierta, coexistiendo representaciones sindicales más cercanas al aparato político con otras más contestatarias.

A esto se suma que no todos los trabajadores asalariados son sujetos de sindicalización por las restricciones legales y fácticas existentes (caso de los trabajadores temporales, subcontratados, o los límites numéricos que se imponen para formar un sindicato de empresa -entre 20 y 30 trabajadores dependiendo del país).

Debilidades internas

La identidad cultural del sindicalismo también ha sufrido modificaciones notables. En el pasado, los trabajadores organizados se mostraban optimistas frente al futuro, ya que se consideraban

actores protagonistas de los cambios sociales y políticos que se operaban en los países. Sobre la base de esta idea, se fundó una identidad colectiva sintetizada en el concepto de «unidad de los trabajadores» unidad que hoy no se percibe. Los sectores asalariados modernos se han diversificado.

Estas modificaciones estructurales, unidas a la pérdida de la identidad colectiva han contribuido a fragmentar el mundo laboral.

Junto a la nueva composición, la atomización actual plantea numerosos retos. El tema se torna más complicado aún cuando comprobamos que en los países andinos reina la división sindical, existiendo en total 26 centrales sindicales.

Por ejemplo, en **Perú**, hasta 1990 existían cuatro centrales sindicales, habiéndose actualmente multiplicado a trece (10 reconocidas por el Ministerio de Trabajo y 3 de facto), lo que dificulta cualquier esfuerzo por concertar este movimiento sindical. En **Ecuador**, existen seis centrales sindicales, en **Venezuela** cuatro y en **Colombia**, tres.

En **Argentina**, se han unificado recientemente la Confederación General del Trabajo (CGT) con el Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA), en coexistencia con la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA), cuya configuración y planteamientos estratégicos están orientados hacia una visión política más autónoma y contestataria.

A esto se suma la existencia de muchos sindicatos llamados independientes, el 30% en promedio, a menudo entre los más poderosos del país que se trate, no forman parte de las centrales sindicales.

En varios de los países estudiados se observa el fenómeno de la atomización sindical, la multiplicación de pequeñas estructuras que no actúan en común frente al Estado empleador, siendo frecuente, como en **Perú**, la coexistencia de regímenes salariales diversos en espacios de trabajo similares, por la diferente fuerza sindical de cada uno de ellos.

Esto es muy evidente entre los trabajadores de los hospitales públicos, los que facturan sus servicios a la población atendida.

En este caso, cada establecimiento hospitalario cuenta con una organización sindical propia por lo que los trabajadores pueden percibir hasta un 100% más de salario que sus pares de otro hospital.

Las pugnas ideológicas han afectado, así, a la unidad del movimiento sindical, pues la pluralidad de interlocutores, que a menudo rivalizan entre sí, y las presiones que a veces se libran, tornan sumamente difícil, cuando no imposible, la coordinación y una acción sindical eficaz, produciendo un entramado de organizaciones sindicales no solamente reducidas en su cobertura, sino políticamente débiles y sin capacidad de integrarse efectivamente en un sistema de relaciones laborales.

Sin embargo, frente a la "última generación" de políticas de ajuste y a ciertas acciones antisindicales emprendidas por los gobiernos, el movimiento sindical ha sido empujado a una concertación interna. Así, en **Colombia** las tres centrales sindicales han conformado un comando unitario; en Venezuela las centrales sindicales conducidas por la Central de Trabajadores de Venezuela (CTV) han tomado la iniciativa para crear una sola central sindical; en **Perú**, se

continúan con los esfuerzos unitarios que aún no logran consolidarse, (el último es el Comité de Enlace Sindical); en **Ecuador**, con altos y bajos el Frente Unitario de Trabajadores (FUT) se mantiene como la alternativa más concreta de unidad de acción de cuatro centrales sindicales.

Por otra parte, se observa una falta de información y de capacitación de los dirigentes y afiliados sindicales en las temáticas referidas a los cambios técnicos, a los nuevos sistemas de organización del trabajo, y a los nuevos modelos de administración de empresas, que limitan y restringen la cobertura de los convenios colectivos y por tanto la búsqueda para regular y paliar los efectos de las transformaciones.

En los países andinos, en un reciente estudio efectuado por la OIT, sobre la situación actual de la educación sindical¹⁴, se pudo constatar que son minoritarias las organizaciones sindicales que cuentan con un sistema de formación y capacitación. Son así excepcionales las organizaciones que tienen definida una estrategia educativa para la calificación de sus afiliados que pudieran entregar más posibilidades a sus demandas de mejores ingresos.

Adicionalmente, la falta de solidez económica de las organizaciones sindicales se ha visto agravada en los últimos años por las variaciones violentas de número de afiliados cotizantes (despidos, renunciaciones, jubilaciones, etc.), destinando los reducidos recursos financieros a la misma subsistencia de la organización.

Esta situación impide consolidar la fuerza de las centrales como actores representativos y poderosos en el universo social. ¿Cómo negociar sin fuerza? ¿Quién es realmente representativo?

Frente a estas debilidades que enfrenta el sindicalismo surgen algunas posibles soluciones que a continuación se delinearán en forma muy sintética:

- fortalecimiento de la unidad, al menos en la acción;
- políticas de concertación;
- generación de propuestas integradoras para el conjunto de sectores;
- fortalecimiento de la capacitación;
- refuerzo del sistema de cotizaciones sindicales;
- creación de un nuevo tipo de servicio a las bases que considere al trabajador como persona integral, visualizando sus necesidades de ahorro, vivienda, consumo, cultura, recreación, deporte, seguridad social, salud, etc.;
- impulsar relaciones de trabajo cooperativas, que sin olvidar las reivindicaciones tradicionales superen posturas de confrontación.

En casi todos los países de ALC se han producido transformaciones a las legislaciones laborales (el caso más extremo es el de **Perú**, que es considerado por algunos analistas como el país más flexible del mundo), apareciendo en la actualidad una nueva «ola» de reformas a las legislaciones con tendencias más flexibilizadoras, con la excusa de responder a la actual crisis económica y financiera de la mayoría de los países (y con el respaldo y las presiones de las instituciones financieras internacionales), (Proyectos de **Colombia y Ecuador**).

La seguridad social es un tema ligado a estos cambios flexibles. Las instituciones de seguridad social en América Latina, están cambiando por diversas razones, y en la actualidad se han

¹⁴ Organización Internacional del Trabajo, Documento de Trabajo 111, Estudio Comparativo de la formación sindical en los países andinos, Giovanna Larco y Piera Carreras, Lima, 1999.

establecido sistemas privados o mixtos público y privados, que superan el principio de una seguridad social solidaria y financiada por el Estado.

De maneras diversas (lamentablemente en algunos países la transformación se ha realizado sin contar con los actores sociales) se está entrando a discutir formas públicas, privadas y mixtas de la gestión y administración de la seguridad social.

Algunos retos a enfrentar

Es innegable que los nueve países vienen enfrentando -en mayor o menor medida -dificultades reales: la inestabilidad de los gobiernos, la fragilidad de las partes envueltas en el posible consenso, los programas de ajuste económico, la competencia de los mercados internacionales, etc. Si a ello se une la conflictividad social y el ambiente de tensión (guerras en algunos casos, presiones políticas, etc.), es evidente considerar latente en cada proceso, el posible fracaso. No obstante, el diálogo sigue siendo una oportunidad que los sindicatos no deben dejar escapar.

A pesar de las dificultades, la concertación social puede convertirse en instrumento indispensable para permitir el desarrollo con base en la paz social y generar justicia social en un contexto de cambio. Sin duda, el diálogo social incide en el avance de los procesos democráticos, afianzando la consolidación institucional y real de los derechos sociales, por cuanto permite, en un ambiente de libertad, determinar los equilibrios de fuerzas necesarios.

Además, el diálogo se convierte en hilo conductor para superar la debilidad existente en el movimiento sindical y en las organizaciones de la sociedad civil en los nueve países, ya que la democracia, que aún se está construyendo, exige su participación y su protagonismo como asociaciones representativas de los intereses de una parte central de la sociedad. Sólo un sindicalismo fuerte, maduro y capaz de garantizar el desenvolvimiento de los intereses de los trabajadores, y por ende de toda la sociedad, puede afrontar este reto.

El reto del sindicalismo es la necesidad de construir una visión a largo plazo, enfrentarse a la necesidad de inserción en un nuevo tipo de sociedad que surge como consecuencia de los cambios estructurales, así como transformar el modelo histórico de acción sindical. Un cambio cultural de esta magnitud supone arduas discusiones entre la dirigencia y la base sindical.

Sin duda, en un mundo en donde la competitividad económica se impone, y donde la flexibilización es un objetivo de los programas políticos de los gobiernos, se deberá asegurar la existencia de mecanismos que permitan garantizar los derechos mínimos de los trabajadores. Sólo la participación activa de todos los actores sociales en todos los procesos nacionales, puede garantizar que dicho objetivo se cumpla, y que por tanto se pueda así conseguir la paz social.

Los derechos sindicales

En el campo laboral, la economía tradicional o neoliberal tampoco está de acuerdo con las medidas dirigidas a promover los convenios colectivos de trabajo ("evidencia" del poder monopólico de los gremios), a la existencia de salarios mínimos, y a realizar imposiciones sobre los salarios. Todo ello, supone, provoca un aumento de los costos laborales, y lleva al desempleo.

Sin embargo, por ejemplo, se ha demostrado claramente que la legislación sobre el salario mínimo no afecta negativamente el empleo, y sin duda puede tener un efecto positivo.

Existe un rol para el gobierno en el mercado laboral: además de garantizar la seguridad laboral, debe asegurar el derecho a la acción colectiva, hacer cumplir estándares mínimos. Las leyes que garantizan a los trabajadores los derechos de agremiación y negociación colectiva pueden servir para restaurar el equilibrio, para hacer oír las preocupaciones de los trabajadores, y para mejorar la eficiencia económica en general.

Ahora, en el crepúsculo ideológico neoliberal, y en un entorno de destrucción de los aparatos productivos y ruptura de la cohesión social, está resurgiendo en ALC la concepción de que el desarrollo económico-social requiere de Estados nacionales y comunidades políticas supranacionales fuertes.

Pero el Estado que retorna ya no es el viejo Estado interventor, sino un Estado con capacidades de “organizar” a las economías de mercado y de apoyar la autorganización de las sociedades civiles.

El nuevo Estado promotor del desarrollo exige al mismo tiempo ensamblar los sistemas de centralización de las decisiones político-económicas macro con una más profunda descentralización de la gestión pública para convertir a las regiones y municipios en sistemas institucionales de participación política de la sociedad desde sus bases, a través del desarrollo local. Este doble movimiento de centralización-descentralización requiere de sistemas de representación política que favorezcan la participación popular.

En cuanto a las funciones del Estado “organizador”, es central para los sindicatos determinar con precisión las áreas en las que es necesario proponer reformas para desarrollar al Estado “organizador” y proponer baterías de políticas públicas para cada área, de modo de **generar círculos virtuosos entre la inversión productiva, el empleo y el consumo de masas.**

Para poder construir Estados organizadores de los mercados es necesario aceptar que la globalización impone tensiones inevitables sobre las condiciones de gobernabilidad de los países en desarrollo por su evidente impacto sobre el funcionamiento de los mercados y la eficacia de las políticas públicas.

Construir socialmente una nueva capacidad estatal parecería ser la lección de una integración dinámica y activa del conjunto de los actores sociales.

Los procesos de integración

El Estado ha cedido una parte de su soberanía y autonomía a favor de regulaciones colectivas de varios aspectos vinculados a los procesos de integración regionales. Pero son las decisiones de política nacional las que suelen promover y acelerar la integración de los mercados y por consiguiente el movimiento hacia la globalización que ha venido planteando el desafío de aprovecharla y orientarla.

Existen márgenes para la elección y la experimentación nacional, en la búsqueda de iniciativas que contribuyan a diferenciar entre una estrategia de adaptación pasiva y otra de administración creativa de dichos desafíos.

A pesar de las tendencias a una relativa homogeneización de las formas de organización de la producción, las economías nacionales continúan mostrando fuertes rasgos propios en la forma en que se organizan los mercados, las relaciones entre éstos y el Estado, y los vínculos que se establecen entre el Estado y la sociedad civil: el campo de acción para las políticas nacionales no es igual para todos los países.

Si bien la globalización condiciona la forma de hacer las cosas en lo económico y social, no existe una receta única aplicable a todo tiempo y lugar.

Carta Iberoamericana de la Función Pública

Como explica Rubén Cortina en su ponencia presentada en el Ciclo de Seminarios para negociadores del Sector Público¹⁵:

"...

Empiezan a aparecer algunos emergentes como, por ejemplo, esta **Carta Iberoamericana de la Función Pública** en donde no se habla explícitamente de negociación colectiva: en el capítulo de los criterios orientadores en materia de empleo público, el punto H, donde dice "la promoción de la comunicación, la participación, el diálogo, la transacción y el consenso", no dice negociación colectiva, pero menciona algunos componentes de ella: la comunicación, la información, el diálogo, la participación, la transacción; estamos hablando de un documento panamericano en cuya redacción se ha debido llegar a consensos entre las distintas realidades nacionales donde, en muchas de ellas ni siquiera están reconocidos los convenios de la OIT en materia de RRLL en la administración pública y de promoción de la negociación colectiva.

Entonces, se deja entrever, pero no se dice en esta Carta: "nos pronunciamos a favor de la negociación colectiva en el Sector Público.

En el punto C, vinculado a relaciones humanas y sociales, se hace una remisión a la legislación nacional. Allí dice, "en lo que respecta a la fijación de las condiciones del trabajo deberá estarse a lo que disponga la legislación nacional de aplicación en cuanto a los elementos de aquéllas que deben ser objeto de negociación".

En el párrafo siguiente, en el D, dice: "los mecanismos y procedimientos que se establezcan deberán facilitar que las relaciones laborales se orienten, habitual y preferentemente, a la transacción y la concertación" - dos palabras, "concertar" y "transar" que son palabras del ámbito de la negociación -, "evitando la confrontación y la descalificación del adversario".

Cuando empezamos a construir el Mercosur por la década del '90, y empiezan toda esta serie de mecanismos integradores vía libre comercio o vía procesos que presagian algún grado mayor de profundidad en materia de integración, nos encontramos con un primer problema: primero que estamos hablando de América Latina y ustedes saben muy bien que en materia de relaciones laborales, América Latina tiene una impronta de intervención estatal muy fuerte, donde la norma heterónoma - es decir, la norma del Estado - tiene una presencia mayor que la norma autónoma, la negociación colectiva,

¹⁵ Cortina, Rubén en La negociación Colectiva en el Estado. Formación de negociadores en el Sector Público, Comp. Amalia Villarroel, OIT - UPCN, Buenos Aires, Argentina, 2003.

norma que potencia la autonomía de las partes; no quiere decir que en América Latina no haya habido procesos de negociación colectiva y que no los haya en la actualidad, pero son profundamente fragmentados, frecuentemente interrumpidos, ya sea por dictaduras militares, por problemas de internas políticas, problemas de ubicación sindical.

Entonces existe un escenario accidentado en el desarrollo de la negociación colectiva en general; ahora si ustedes me preguntan a mí si hay un escenario en América y en particular en el Cono Sur de América Latina para profundizar un proceso de negociación colectiva en el Sector Público, yo diría que sí.

Desde el punto de vista normativo, los cuatro países del Mercosur y Chile (que es un país observador del Mercosur y participa habitualmente de sus reuniones, e incluso desde el punto de vista sindical, la CUT¹⁶ de Chile integra la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur) tienen realidades disímiles: los convenios internacionales de la OIT N° 151 y N° 154, sobre la administración pública y sobre la promoción de la negociación colectiva, la Argentina los tiene ratificados a ambos, lo que le da una base de apoyo en normativa internacional interesante, además de tener la Ley de Negociación Colectiva en el sector público; Brasil no tiene ratificado el 151 y si el 154, de promoción de la negociación colectiva; Uruguay tiene ratificados los dos convenios ; Paraguay no tiene ninguno de los dos ratificados, sin embargo desde el año 1994 tiene una Ley de negociación colectiva en el sector público, y no solamente eso, tiene el 80% de los trabajadores en el sector informal de la economía pero tiene el código de trabajo más moderno de América Latina; Chile tiene ratificado el 151 y no el 154.

De manera tal que desde el punto de vista de la normativa internacional en el proceso de integración regional en materia de relaciones del trabajo, hay que congeniar un punto de partida conjunto para promocionar la negociación colectiva en el sector público.

Los organismos sociolaborales en el Mercosur, son muy interesantes y originales, ...la Comisión Sociolaboral del Mercosur, que es una especie de Carta Social del área trata y garantiza la negociación colectiva como un compromiso de los Estados en promocionar, pero no especifica que promociona la negociación colectiva en el sector público.

Ahora bien, todo esto es correcto desde lo normativo, y como punto de partida, pero todos sabemos bien que entre existencia de normativa y eficacia normativa hay un gran trecho a cubrir; una cosa es tener buenos convenios internacionales y buenas normas que coinciden con el espíritu de los convenios internacionales, y otra cosa distinta es lograr que el contenido de esas normas exista y que genere nacimiento de derechos laborales.

Esto es uno de los grandes problemas de la década del '90 en estos países, donde hemos tenido las mejores normas laborales como las de Paraguay, pero una enorme falta de eficacia y falta de cumplimiento de esa normativa laboral. Por miles de razones: defección en la Administración Pública del trabajo, defección y pérdida de capacidad inspectiva del Estado, pero también una falta de práctica de la negociación colectiva independientemente y más allá de la existencia o no de normativa laboral que la promocióne.

Entonces, conclusión: la negociación colectiva es una herramienta que depende en gran medida de la pléyade de normativa que tengamos que la promocióne, pero también

¹⁶ CUT se refiere a la Central Unitaria de Trabajadores de Chile.

depende, y en un porcentaje muy alto, de la capacidad de los actores sociales por comprender su importancia para crear derechos, formar un buen sistema de relaciones laborales que prevea equidad; y básicamente comprender que la negociación colectiva va a mejorar el Estado.

De igual forma, debe considerarse que las especificidades nacionales son rasgos paralelos al proceso de globalización. Desde esta perspectiva, se observa que el impacto de la globalización va a variar en función de la conjugación de diferentes condiciones internacionales y nacionales: la ubicación del Estado- Nación en la división internacional del trabajo, su lugar en los distintos bloques de poder, su posición con respecto al sistema jurídico internacional, su relación con las organizaciones internacionales. No todos los Estados están igualmente integrados en la economía mundial.

En cualquier caso, los Estados Nación tienen competencias más complejas frente al proceso de globalización que van a exigir más cohesión social, solidaridad interna y participación ciudadana para que los costos no sean tan altos. Está claro que la globalización fortalece y debilita, incorpora y fragmenta a nivel de países, actores sociales y sectores económicos. Cada vez hace más falta tener un Estado “organizador”, Estados activos, catalizadores de una integración dinámica, fortalecidos en el plano regional y con capacidad de imponer como región reglas de juego más simétricas frente a otros Estados y actores transnacionales.

Además, con el avance del proceso democrático en la región, también crece el pluralismo y la participación de la sociedad civil, con lo que hay más actores interviniendo en el proceso decisorio y promoviendo nuevas formas de organización del espacio político. Se requiere destacar esta situación para avanzar hacia un modelo de desarrollo alternativo sustentado en un enfoque de “fuerzas sociales con Estado”, que es diferente al liberal ortodoxo de “más sociedad y menos Estado”.

En América del Sur apareció un nuevo contexto de relaciones que ha favorecido una nueva capacidad y disposición de un Estado para tomar decisiones por voluntad propia con otros y hacer frente en forma conjunta a situaciones y procesos que se dan dentro y fuera de sus fronteras: las coaliciones interestatales, una estrategia eficaz para disminuir las asimetrías de poder mediante una participación comprometida de los Estados en los asuntos mundiales donde algunos actores no gubernamentales también desempeñan un papel importante en la determinación de asuntos internacionales.

La batería de medidas económicas y laborales y los procedimientos políticos para formar grandes consensos sociales ensamblan perfectamente con las líneas de fuerza ideológico-políticas del desarrollo.

Es necesario reforzar las relaciones entre los sindicalistas y los expertos en las disciplinas del mundo del trabajo.

Existe para ello un escenario de cooperación en redes entre los institutos especializados vinculados con los sindicatos, cuyo objeto es el mundo del trabajo en países de ALC ya no sólo nacional, sino subregional y continental que propicia la difusión de investigaciones de los Ministerios de Trabajo y los centros académicos, de centros de investigación y capacitación que

son parte de organizaciones sindicales y Organizaciones no Gubernamentales (ONG's), facilitados por la expansión informática.

Este intercambio se favorece con la instalación de la democracia política en la región, que es la condición básica para el debate y el intercambio intelectual. Debe destacarse que la reciente creación, bajo el auspicio de OIT, de una red mundial de investigaciones, la Global Union Research Network (GURN), es un hecho de suma importancia para desarrollar el intercambio y cooperación entre especialistas e institutos especializados del mundo del trabajo.

Esto permite pensar en la posibilidad de establecer una Red de intercambio de experiencias y opiniones sobre la problemática del SP que abarque el conjunto de países iberoamericanos, con el sentido de facilitar las acciones vinculadas a las reformas del sector y sus implicancias a nivel laboral.

Varios principios son fundamentales para lograr sindicatos fuertes en las Américas, especialmente en ALC, donde se está experimentando desde hace décadas un estancamiento relativo en el número de trabajadores sindicalizados, y un estancamiento absoluto en el número de las cotizaciones sindicales.

Esos principios sindicales fundamentales, como señala el XV Congreso de la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT), son:

- La democracia sindical
- El autofinanciamiento
- La educación político- sindical para la participación sindical
- La información y el diálogo político intersindical

En ALC siguen predominando numéricamente sindicatos débiles de empresa y localidad, en un contexto político en el cual las organizaciones empresarias y los gobiernos resisten el desarrollo de sindicatos nacionales fuertes para mantener las ventajas que logran cuando negocian (o directamente eluden) con sindicatos atomizados, y en muchos países con la existencia de sindicatos paralelos en cada rama o sector.

El neoliberalismo, con el falso argumento de favorecer la “eficiencia empresarial”, acentúa su presión ideológica sobre los trabajadores, para demostrarles que la mejor negociación es la que se realiza “cara a cara”, a nivel de las empresas.

Esto conduce a la necesidad de aumentar el número de comisiones internas, cuerpos de delegados, comités sindicales de empresa y otras formas organizativas que permitan la participación de los trabajadores y la democracia sindical en la base.

Las actividades sindicales directas también han sido vinculadas a las actividades formativas, ubicando algunos temas como de interés especial (desempleo, subempleo, trabajo infantil, género), y a la estrategia hacia el trabajo en la economía informal.

6- TAMAÑO DE LA POBLACIÓN EMPLEADA EN EL ESTADO

Según expresa José Sulbrandt, en Tendencias del Empleo Público, en sus conclusiones, para mayo de 2002:

"Este trabajo ha reunido la información oficial disponible sobre el empleo en el Sector Público latinoamericano. El análisis de esos datos ha mostrado, en primer término, que en términos relativos a la población general de cada país y en relación a su población económicamente activa, los empleados del sector son cada vez un porcentaje menor. Esta tendencia es prácticamente general. En segundo término, se observa que los funcionarios de las distintas administraciones; nacional, subnacional o de Empresas Públicas, han experimentado cambios en sentidos muy diferentes, mientras los empleados del sector nacional permanecen en un nivel similar en un plazo de diez años, los de la administración subnacional han tenido un sólido crecimiento y los del Sector de Empresas Públicas han disminuido en forma considerable hasta casi desaparecer.

Esto configura un aparato público y un empleo público radicalmente diferente del observado en décadas anteriores y con dinámicas de crecimiento casi opuestas a las observadas entre los años 60 y 80.

Todo esto indica que el empleo en el sector público tanto en su nivel como en su dinámica obedece no a una serie amplia de factores sino a políticas públicas muy definidas sobre las funciones y tamaño del Sector Público que los gobernantes definen".

El cuadro siguiente, elaborado a partir de la base de datos de la OIT, nos ofrece la cantidad de trabajadores que se desempeñan en el SP.

De la mencionada base apartamos sólo la información correspondiente a aquellos países incluidos en nuestra muestra, la cantidad de empleados en el Sector Público y en el Empleo Total del país. Relacionamos ambos y nos dio por resultado el porcentaje de empleados públicos por sobre el total de trabajadores verificados en el país.

País	Notas	Tipo de Empleo	1999	2000	% Empleo Público / PEA
Argentina		Empleo Público	1325,3	1335,7	
Argentina		Empleo Total	8251,8	8205,3	16,28
Brasil		Empleo Público	7927,2		
Brasil		Empleo Total	71676,2		11,06
Chile		Empleo Público	547,2	565,6	
Chile		Empleo Total	3463	3463,5	16,33
Colombia	1	Empleo Público	425,8	400,6	
Colombia	1	Empleo Total	5564,8	5802,2	6,90
Ecuador		Empleo Público	346,6	370,1	
Ecuador		Empleo Total	3226,1	3676,1	10,07
Costa Rica		Empleo Público	168,8	195,2	
Costa Rica		Empleo Total	1297,3	1327,3	14,71
El Salvador		Empleo Público	208,4	217,5	
El Salvador		Empleo Total	2274,7	2349,3	9,26
Panamá		Empleo Público	150,4		
Panamá		Empleo Total	542,4		27,73

(1) 7 ciudades principales del país.

Todos los datos son en miles.

No se cuenta con datos disponibles de Brasil y Panamá para el año 2000.

No se cuenta con datos disponibles para Perú.

Esta información fue ampliada por los resultados de la investigación realizada por José Sulbrandt en mayo de 2002, por encargo del CLAD, la que se vuelca a continuación.

País	PEA	Empleo Público	%
ARGENTINA (1)	15546045	1738963	11,19
BRASIL (2)	80826000	5730759	7,09
CHILE (3)	10727450	171660	7,14
COLOMBIA (4)	13364788	766562	5,74
ECUADOR (5)			
PERU (6)			
COSTA RICA (7)	1695018	168564	9,95
EL SALVADOR (8)	2496365	140059	5,61
PANAMA (9)		273795	

- (1) Fuente: Elaboración del CLAD con base en datos suministrados por Jefatura de Gabinete de Ministros. Secretaría de la Función Pública. Dirección Nacional del Servicio Civil (julio 1999), Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Instituto Nacional de Estadística y Censos: Censo Nacional de Población, 1991, Buenos Aires, Argentina. Año 1999.
- (2) Fuente: Elaboración del CLAD con base en datos suministrados por los organismos oficiales pertinentes. Año 2000. Nota: Sólo se dispone información del Gobierno Federal y empresas públicas.
- (3) Fuente: Elaboración del CLAD con base en datos suministrados por Instituto Nacional de Estadísticas: Encuesta Nacional de Empleo (Población Económicamente Activa trimestre octubre-diciembre de cada año, para 1999, trimestre junio-agosto) y Estimaciones Población 1990-2005 (según Censo de Población 1992, información al 30 de junio de cada año); Subsecretaría de Desarrollo Regional y Adm. (SUBDERE). Año 1999. Nota: Población Económicamente Activa (PEA) considera la población de 15 años y más
- (4) Fuente: Elaboración del CLAD con en datos suministrados por el Departamento Administrativo de la Función Pública. Dirección de Apoyo a la Comisión Nacional del Servicio Civil (julio 1999). Año 1999. Nota: la información se refiere a 7 áreas metropolitanas: Santafé de Bogotá, Barranquilla, Cali, Medellín, Bucaramanga, Manizales, Pasto. Las cifras comprenden tanto a la PEA Urbana como la Rural.
- (5) El país no ha brindado información.
- (6) El país no ha brindado información.
- (7) Fuente: Elaboración del CLAD con base en datos suministrados por la Presidencia de la República. Dirección General de Servicio Civil, basada en: Proyecto Estado de la Nación (Años 2000-2002). Año 2002.
- (8) Fuente: Elaboración del CLAD con base en los datos suministrados por el Ministerio de Economía, DIGESTYC, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) 1990 al 2000. Año 2000.
- (9) Fuente: Elaboración del CLAD con base en los datos suministrados por la Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional del Ministerio de Economía y Finanzas en agosto de 1999, tomando la información del Ministerio de Planificación y Política Económica. Dirección de Presupuesto de la Nación. Departamento de Programación Presupuestaria (abril 1999). Año 1998.

II- CONCLUSIONES PRELIMINARES

Concepto de “empleo público”

La principal diferencia que hemos podido relevar en torno a la manera en que se considera el empleo público en los distintos países es su consideración como “servidor público” o su asimilación al concepto de trabajador asalariado según lo establecido para los trabajadores del Sector Privado.

Esta distinción resulta fundamental debido a que la forma en que los trabajadores sean considerados tendrá una correlación con los derechos que le son asociados.

Por ejemplo, en **Argentina** no es utilizado el concepto de servidor público. Por el contrario, en este país el trabajo en el Sector Público tiende a tener una consideración similar al del empleo privado, es decir, que sigue una lógica mercantil, donde el trabajador a cambio de la puesta a disposición de su fuerza de trabajo recibe un salario, dejando de lado la idea de trabajo como respuesta al “interés general”.

En el resto de los países, los trabajadores del SP, si bien reciben nombres diferentes, “funcionario público”, “servidor público”, “empleado público”, “encargado de servicio público”, **todos son regidos por el derecho administrativo o algún régimen estatutario, donde se establece la regulación de las relaciones laborales en el Estado.** No obstante ello, en cada país se establecerán categorías especiales que no formarán parte del Servicio Civil, Carrera Administrativa, etcétera, que se rigen por una normativa especial y no gozan de las mismas prerrogativas que sus pares incluidos.

En el caso de los trabajadores que se desempeñan en las empresas estatales, en todos los países analizados, se rigen por el derecho laboral privado.

Es común también que, tampoco sean incluidos en el régimen jurídico general de los empleados del SP, quienes son “empleados de confianza”, “empleados de libre nombramiento y remoción (con cargos de dirección, conducción, etcétera”, “cargos políticos” u otra denominación.

Los miembros de las Fuerzas Armadas, si bien en la mayoría de los países no son considerados servidores o trabajadores públicos, en **Chile** están incorporados dentro del Sector Público, y su carrera administrativa tiene el mismo carácter estatutario que el resto de los trabajadores del SP.

En todos los países se garantiza estabilidad a los trabajadores del SP. Según los países se definirán ciertos requisitos para acceder a ella. Por ejemplo, en **Argentina** se exige un período de prueba de 12 meses; en **Brasil, Chile, Ecuador, Perú, Costa Rica** el trabajador debe haber accedido al cargo por concurso público; en **El Salvador**, país donde no existe la carrera administrativa, se exige que el ingreso haya sido por medio de pruebas de idoneidad; por último, en **Panamá**, la estabilidad depende de la competencia, lealtad y moralidad en el servicio. En **Colombia**, desde el año 1999 los cargos están siendo cubiertos únicamente de manera provisional, es decir, que no existe la estabilidad debido a que el organismo encargado de llevar a cabo los concursos aún no ha sido creado. En **Costa Rica**, no obstante la estabilidad, el Estado puede rescindir los contratos de los funcionarios por razones económicas o funcionales, a cambio del pago de una indemnización.

Según la expresión de varios representantes sindicales, si bien está garantizada la estabilidad, en los hechos no es realmente cumplida debido a que no se llevan a cabo los concursos previstos, como en **Colombia y Perú**. En este último país, a partir de la entrada en vigencia de la nueva legislación, se romperá el carácter de estabilidad homogéneo para todos los trabajadores públicos, ya que se introducen nuevas categorías que no gozan de tal derecho.

A nivel general, podemos concluir entonces que gozan de estabilidad aquellos trabajadores incluidos en el sistema de carrera administrativa o servicio civil. Con la proliferación de nuevos tipos de contratación (por tiempo determinado, por prestación de servicios, por locación de obra, pasantías, por cuenta de Organismos Internacionales, etc.) el porcentaje de trabajadores estables por sobre el total está siendo sensiblemente reducido.

Libertad sindical

En todos los países estudiados, excepto en **Chile, Panamá y El Salvador**, los trabajadores del Sector Público tienen derecho a conformar libremente asociaciones sindicales y a afiliarse y desafiliarse de las mismas.

En **Chile y Panamá** si bien está prohibida la sindicalización de los empleados del SP, se le garantiza a los mismos la posibilidad de conformar **asociaciones de funcionarios**, afiliarse y desafiliarse.

En **El Salvador** este derecho sólo es garantizado a los trabajadores de entidades oficiales autónomas. Con respecto a los trabajadores del Estado, si bien la Constitución no prohíbe el ejercicio del derecho, tampoco lo garantiza. Tampoco existen leyes que se refieran en este sentido ni ha sido ratificado el Convenio 87 de la OIT. Sin embargo, se han conformado asociaciones sindicales aunque no se las ha reconocido jurídicamente, razón por la cual no pueden ejercer las funciones que les serían propias.

En algunos países, como **Chile, Colombia y Perú**, quienes no pueden conformar ningún tipo de asociación son los miembros de la Fuerza Pública. En **Argentina**, si bien el personal de las Fuerzas Armadas y la Policía Federal no está sindicalizado, en esta última están ocurriendo movimientos en el sentido de revertir esta situación.

En **Ecuador** podría considerarse que el derecho a la libre sindicalización es relativo, ya que si bien los trabajadores pueden ejercerlo, sólo una organización sindical puede representar los intereses de los trabajadores ante el Estado. En **Argentina**, por el contrario, existe pluralidad sindical, situación que se contrapone con el derecho privado, donde si bien pueden existir más de un sindicato por ámbito de representación, sólo uno puede ejercer el derecho a negociar colectivamente y a la huelga.

En cuanto a la posibilidad de acción de los representantes sindicales en sus lugares de trabajo, varios países han manifestado que esta labor se encuentra limitada. En aquellos países donde no se reconoce el derecho de libertad sindical, no existen protecciones para los delegados. En **Panamá**, por ejemplo, ante un cambio de gobierno de 1999 se ha destituido de sus cargos a 44 dirigentes sindicales.

Sin embargo, esta limitación a la actuación no se circunscribe únicamente a los países que no cuentan con este derecho. En **Costa Rica**, la libertad de acción se restringe a la posibilidad de reunirse. En **Brasil**, los representantes no sólo no pueden ejercer sus funciones en su lugar de

trabajo, sino que no gozan de licencias gremiales, a excepción de los directores sindicales. Es dable mencionar que no existen en este país representantes sindicales en los lugares de trabajo. En **Colombia**, la situación de violencia general, no es ajena a los delegados sindicales. En los últimos años, muchos de ellos han sido destituidos de sus cargos de manera forzada, otros han desaparecido y “se han perdido más de 1500 vidas”.

Derecho a huelga

Con respecto al ejercicio del derecho a huelga podemos agrupar a los países en tres categorías.

Por un lado, aquellos que garantizan la práctica de este mecanismo a los trabajadores del SP, y que en todos los países es establecido por su Constitución. Los países que podemos ubicar en esta categoría son **Argentina, Brasil, Colombia, Perú y Costa Rica**.

No asegura esto que todos los trabajadores del SP puedan practicar libremente este derecho. Cada país definirá algunas actividades o servicios donde o bien el derecho se encuentra prohibido o donde los trabajadores deben garantizar la prestación mínima de ciertos servicios públicos.

En algunos países como **Argentina y Perú** la huelga en estos servicios esenciales se encuentra reglamentada.

En **Brasil** no pueden ejercer este derecho los miembros de las Fuerzas Armadas y en relación a los servicios públicos, debe garantizarse su continuidad, en razón de la primacía del interés público. Una ley debería regular el ejercicio de este derecho, tal como se establece en la Constitución, pero hasta la fecha no se la ha sancionado.

Situación distinta es la de **Colombia y Costa Rica** donde se encuentra prohibido el ejercicio del derecho a huelga a todos los trabajadores que se desempeñan en servicios esenciales. En el primero, la limitación es aún más profunda debido a la definición de “servicio esencial”. Según la OIT, que ha observado al respecto, la enunciación amplia que se ofrece y el hecho de que algunos de ellos “no necesariamente son esenciales”, viola la libertad sindical. En el caso de **Costa Rica**, este derecho si bien es garantizado por la Constitución Política de dicho país, a partir de la aprobación del Código de Trabajo, el derecho de huelga ha sido prohibido para estos trabajadores.

Luego, podemos encontrar un país, **Ecuador**, donde si bien este derecho es garantizado por dicha norma, esta misma define que es prohibida la paralización de los servicios públicos y prevé que la legislación establecerá sanciones en caso de que se incumpla tal precepto. Es decir, que a partir de una contradicción de la fuente principal de derecho se limita el ejercicio de la huelga.

Por último, podemos agrupar a aquellos países en que el derecho a huelga para los trabajadores del SP está prohibido. Tal es el caso de **Chile, El Salvador y Panamá**. Esto no significa que en los hechos no se produzcan paralizaciones de actividades. Por ejemplo en **Chile** es común la práctica de la huelga.

Negociación Colectiva

El único país que ha celebrado un Convenio Colectivo de Trabajo a nivel de la administración pública nacional es **Argentina**. Éste incluye al personal civil de la Administración Central y

organismos descentralizados y pertenecientes a trece sistemas escalafonarios. En este país, por otro lado, se han celebrado convenios sectoriales en consonancia con el primero. La negociación colectiva comprende todas las cuestiones laborales que integran la relación de empleo, tanto las de contenido salarial como las condiciones de trabajo, a excepción de la estructura orgánica de la Administración Pública Nacional; las facultades de dirección del Estado y el principio de idoneidad como base del ingreso y de la promoción en la carrera administrativa. Al momento de la actualización de esta investigación se ha reabierto la negociación colectiva, siendo de destacar el hecho inédito de que se ha llegado a un acuerdo salarial con los gremios del sector, sobre el que se brinda un informe por separado.

Existe también en este país la experiencia de otros organismos nacionales, que no tienen convenio colectivo, pero sí acuerdos homologados por el Ministerio de Trabajo. En ellos, el presidente del organismo ejerce la representación patronal con amplias facultades, aunque subordinado al Ministerio de Economía en el tema salarial.

Encontramos por otro lado, países donde estando prohibido el derecho a negociar colectivamente se han efectuado convenios a nivel municipal.

Hoy en **Brasil** el derecho a negociar colectivamente en el SP no está avalado. Sin embargo, está siendo discutido un proyecto de ley por la cual se regularían las relaciones institucionales entre la Administración Pública y los sindicatos para la celebración de convenios especiales y contratos. Éstos constituirán el Sistema Democrático de Negociação Permanente (SINP), que significará la institución de metodologías participativas y tendrá carácter permanente, a fin de dar tratamiento a los conflictos y las demandas administrativas que surgen de los vínculos funcionales y del trabajo. Existe ya en este país un antecedente de negociación de este tipo a nivel sectorial: el Sistema Permanente de Negociação Coletiva de Trabalho del Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público do Estado de São Paulo (IAMSPE – SP), en 1989. Y a nivel territorial, en San Pablo se aplica el Convênio do Sistema de Negociação Permanente da Prefeitura Municipal de São Paulo. A nivel Federal se ha constituido además el Fórum Nacional do Trabalho con participación de los trabajadores, empleadores y el Estado.

En **Colombia** los empleados públicos tampoco pueden negociar colectivamente, sólo pueden hacerlo los trabajadores oficiales, que son los encargados de sostener y mantener la obra pública y que se encuentran vinculados con el Estado a través de un contrato de trabajo. Sin embargo, a nivel territorial se han realizado acuerdos colectivos. Tal es el caso de la Asociación de Empleados del Municipio de Medellín (ADEM), que los ha llevado a cabo junto a las administraciones municipales.

Otro país donde el derecho a negociar colectivamente también se encuentra prohibido y en los hechos se ejerce es **Perú**. Si bien no se realiza a nivel nacional, se negocia a nivel de cada entidad.

Perfil del Estado empleador

De la información que hemos relevado, podemos definir que dentro de los Estados la contraparte de los trabajadores, es decir, la figura del Estado como empleador, incluyendo la gestión de los recursos humanos, puede o bien ser considerada responsabilidad de los Presidentes de cada Nación, derivando tal tarea a cada Ministro; o haber creado algún organismo autónomo que se

encargue de todas o algunas de las tareas involucradas; o presentar las dos categorías anteriores.

Los países en que la titularidad de la administración del personal queda en manos exclusivas del Presidente o de los Ministerios son: **Argentina** (donde el responsable último de la negociación es el Jefe de Gabinete de Ministros), **Perú y Costa Rica**.

Los países que crean un organismo especial para el fin mencionado son **Brasil**, donde la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios deben constituir un Consejo de política de administración y remuneración del personal, integrado por servidores designados por los Poderes respectivos.

En **Ecuador** la administración de los recursos humanos y de remuneraciones del Estado está a cargo de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público, entidad con personalidad jurídica de derecho público, autonomía técnica, funcional, administrativa y financiera, con jurisdicción nacional. De esta Secretaría dependen las Unidades de Administración de Recursos Humanos de cada Entidad Pública. En relación a las remuneraciones, los organismos de gestión, regulación y control de las mismas son la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público; el Ministerio de Economía y Finanzas; el Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos; y la Contraloría General del Estado, en el ámbito de su competencia.

El tercer caso planteado puede encontrarse en **Colombia**, donde los órganos de dirección y gestión del empleo público y la gerencia pública, están a cargo del Departamento Administrativo de la Función Pública y de una Comisión de Personal por cada organismo y entidad.

En cuanto a las asociaciones gremiales, su fiscalización, referente institucional, órgano de aplicación, etcétera, de los países que hemos podido relevar información, en **Argentina, Chile y Perú**, es el Ministerio de Trabajo de cada país.

En **Argentina**, que como ya hemos explicado, es el único país donde se ha llevado a cabo un proceso de negociación colectiva a nivel de la Administración Central. Quien ha sido la contraparte empleadora en la Negociación es un cuerpo conformado por miembros de la Secretaría de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros, y la Secretaria de Hacienda del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. Se integran a las negociaciones sectoriales, representantes de los respectivos ministerios.

Se advierte, como dificultad inherente a la representación del Estado empleador por parte de funcionarios políticos, la falta de continuidad de los negociadores del sector estatal, la capacidad para la toma de decisiones de los funcionarios de planta permanente con determinado espacio de negociación en representación del Estado, etc.

Por ello, se discute la conveniencia o no de implantar Agencias de negociadores de tipo profesional. Un modelo de las cuales la constituye la “**Agencia de Negociación**” que han elaborado en Italia.

La Agencia se trata de un equipo de técnicos versados en las normas propias del Derecho del Trabajo y en especial de las que competen a los empleados públicos, que son contratados para

integrar una Agencia que opera como representante del Estado empleador en el procedimiento de negociación colectiva.

A partir de esa experiencia, en el ámbito de la **Ciudad de Buenos Aires** se puso en marcha una Comisión de Relaciones Laborales, integrada precisamente por expertos en temas laborales, que funciona representando al Gobierno de la Ciudad en el procedimiento de negociación con los actores sindicales.

Esa Comisión inició sus tareas una vez adoptada la Ley 471 de la Ciudad de Buenos Aires, que reglamenta el empleo público de esa jurisdicción y la negociación colectiva de las condiciones de empleo.

Resultó así una experiencia muy enriquecedora, porque se visualizaron distintas necesidades de negociación: entre los integrantes de la Comisión para llegar a actuar como un grupo; entre la Comisión y los funcionarios del Gobierno de la Ciudad a fin de dar a conocer las funciones y características de aquélla y no generar problemas de competencias; con los sujetos sindicales en los conflictos puntuales que se suscitaban; y la agenda de negociación de más largo plazo, con miras a la adopción de un convenio colectivo.

La mecánica adoptada fue la de establecer una reunión semanal de la Comisión con los actores sindicales, que resultaron útiles tanto para resolver conflictos puntuales, como para ir generando vínculos de mayor confianza entre las partes, de modo tal que con el correr de algunos meses, resultó cada vez más sencillo consensuar la agenda temática relacionada con la estructura del Convenio Colectivo y también con el desarrollo de las instancias de capacitación del personal.

También pudo visualizarse la ventaja de este sistema cuando se producían cambios de funcionarios en alguna Secretaría, porque las líneas de negociación se mantenían en tanto los integrantes de la Comisión no se modificaban. De esa forma se logró evitar los problemas que generalmente se viven cuando los cambios de funcionarios repercuten de modo inmediato demorando, dilatando o directamente dejando sin efecto los avances ya logrados en una mesa de negociación.

Por otra parte, ese mecanismo permitió ir adentrándose en buscar soluciones a un tema tan conflictivo como es el del personal contratado, y permitió en muchos casos evitar que un conflicto tuviera que ser resuelto ante la justicia, ya que tanto la Comisión como los actores sindicales llegaron a valorar mucho más las soluciones consensuadas por ser más acordes con el verdadero interés de cada parte¹⁷.

¹⁷ Fontana, Beatriz en La negociación Colectiva en el Estado. Formación de negociadores en el Sector Público, Comp. Amalia Villarroel, OIT- UPCN, Buenos Aires, 2003.

III- PROPUESTAS DE LÍNEAS DE TRABAJO

Entre otras posibles, para los 9 países o para el conjunto de ALC:

- Construcción de un mapa sindical actualizado, en sus distintos niveles y formas de intervención, para los 9 países o para el conjunto de ALC
- Fortalecimiento para el ejercicio del diálogo , dirigido a paritarios del sector patronal y trabajador
- Capacitación de los actores en el procedimiento y la cultura de la negociación
- Desarrollo y/o perfeccionamiento de los Marcos Normativos de la Negociación Colectiva en el Estado de cada uno de los países en estudio
- Análisis comparado de Contenidos y Materias de Convenios Colectivos de Trabajo.
- Difusión de Técnicas de Negociación y Resolución de Conflictos
- Relación de las RRLL con la reforma del Estado en los distintos países
- Definición de las mejores prácticas que debiera adoptar la representación negociadora por el Estado
- Desarrollo de redes y/o listas de discusión informáticas entre representantes sindicales y por el Estado, con académicos e investigadores interesados en el desarrollo de la temática
- Elaboración de metodologías de educación a distancia en negociación colectiva
- Organización de un Observatorio Permanente de Información acerca de las condiciones de trabajo en lo referente a ingreso y egreso, concursos, mecanismos de evaluación y promoción, capacitación, carrera administrativa, escalafonamiento, estabilidad en el empleo, coexistencia de regímenes diversos de contratación, superposición de marcos regulatorios, propios del derecho privado y público, desigualdad salarial, existencia de incentivos , etc.

Será necesario atender a la instalación de medidas de acción positiva dirigidas a las necesidades y exigencias particulares de colectivos que, como el femenino, aún se ven afectados por la realidad comprobada de su menor inserción en puestos de trabajo de responsabilidad y con desigualdades retributivas y de oportunidades. Esta observación podrá extenderse a otros colectivos, como el de los jóvenes y las personas con discapacidades

Todos estos objetivos fueron expresados como recomendación por los propios actores en diversas actividades de formación, tales como el 1º Curso de Negociación Colectiva, Mediación y Arbitraje OIT- Gremios estatales de Argentina, (Ezeiza, octubre de 2001) y los cuatro Seminarios de formación para negociadores por el Estado y sindicatos, organizados por OIT y el Frente de Gremios Estatales de Argentina, con la representación de gremios del Sector Público chileno, entre agosto y octubre de 2003.

BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, Mario, y otros: "*Trabajadores del Estado en Iberoamérica*", Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1998.

Un conjunto de especialistas hispanoamericanos en Derecho del Trabajo analizan la situación legal y real de los trabajadores al servicio del Estado en sus respectivos países (Argentina, Brasil, Chile, España, Méjico, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay), considerando temas como la estabilidad, la contratación, las remuneraciones y los derechos a la organización sindical en el marco de las Reformas del Estado.

- AYALA MONTERO, Carlos: "*La libertad sindical del Sector Público de Panamá*", Documento de Trabajo para el Seminario – Taller sobre Libertad Sindical para el Sector Público, OIT/ISP, Chile, diciembre de 2004.

Completa recopilación legislativa de la normativa aplicable al Sector Público de Panamá.

- BINDER ROSAS, Jaime: "*El servicio civil de carrera en Chile*", V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 2000.
- BONIFACIO, J. A. y FALIVENE, Graciela: "*Investigación realizada para el BID*", CLAD en 2002 (Argentina, Costa Rica, México y Perú).

Estudio comparado de las relaciones laborales en el Sector Público en Argentina, Costa Rica, México y Perú.

- CARTA IBEROAMERICANA DEL SERVICIO PÚBLICO, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 2003.

Declaración de Principios generales acerca de las RRL en el SP, producida por representantes de los Organismos de la Función Pública del hemisferio acerca de los contenidos básicos que debieran cumplir las áreas de Gobierno.

- OIT: "*Libertad sindical en el servicio público*", Ginebra, Suiza, 1º edición, 1975.

Conferencia Técnica donde se analiza:

1º Libertad sindical en la función pública considerando:

- a) la situación de los funcionarios respecto del derecho de asociación
- b) las organizaciones de funcionarios
- c) la protección contra actos de discriminación antisindical.

2º Procedimiento para la determinación de las condiciones de empleo en la función pública.

- OIT: "*La Libertad Sindical*", Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, , Ginebra, Suiza, 2º edición, 1976.

Conjunto de decisiones emitidas sobre la mayor parte de los aspectos de la libertad sindical y de la protección de los derechos sindicales sobre la base del exámen de mas de ochocientos casos analizados por el Comité.

- OIT: 335° *informe del Comité de Libertad Sindical*. Ginebra, Suiza. Noviembre 2004.
- OIT: *Aplicación de las normas internacionales del trabajo, 2004 (I)* Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Ginebra, Suiza. 2004.
- OIT: Resoluciones de la Comisión Paritaria del Servicio Público de la Organización Internacional del Trabajo.
- OIT: “*Revista Internacional del Trabajo*”, número aniversario. Volúmen 113, Nº 4, 1994.

Un conjunto de personalidades internacionales reflexionan sobre la misión de la OIT. A los largo de una serie de artículos breves, exponen su pensamiento sobre la mundialización de la economía, el desarrollo social, los cambios en las funciones respectivas de gobiernos, sindicatos y empresas, la promoción de las normas del trabajo y la posibilidad de incluir cláusulas sociales en los acuerdos comerciales internacionales.

- OZAKI, Muneto: “*Relaciones de Trabajo en la Administración Pública*”, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, 1991.

Analiza las diferencias de las relaciones de trabajo en la administración pública de los países en desarrollo y de las de los países industrializados con economía de mercado. También se analizan los diferentes sistemas del mundo en desarrollo y los cambios que se producen en ellos.

- RIAL, Noemí: (Comp.): “*Estado Argentino, Transformación de las Relaciones Laborales, Convenio Colectivo de Trabajo 1999/2000*”, Fundación Unión y Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires, Argentina, 1999.

Un conjunto de autores analiza las modificaciones en las relaciones laborales en el Estado a partir de la sanción del 1º Convenio Colectivo de Trabajo del Sector Público.

- RIAL, Noemí, citado en el documento de ex becarios argentinos del grupo Bologna, Castilla la Mancha, Turín, XIII Encuentro Puerto Varas, Noviembre 2004.

Artículo que desarrolla la discusión actual de la representatividad de los actores sociales y las formas emergentes de representación de los trabajadores.

- SEPÚLVEDA MALBRÁN, Juan Manuel y VEGA RUIZ, María Luz (Eds. y Coord): “*Guía Didáctica para la Negociación Colectiva*”, OIT-ETM, Servicio de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, Lima, Perú, mayo 1998.

Completo manual dirigido a la formación sindical que contiene todos los temas teóricos y prácticos de la negociación colectiva: niveles, contenidos, materias, actores, procedimientos, etcétera.

- SIMÓN, Julio César: “*Modelo estatal y negociación colectiva*”, Editorial La Ley- Buenos Aires 1994.

Se refiere a la evolución de los modelos del Estado y sus efectos en las relaciones laborales: Estado Liberal Clásico, Estado de Bienestar, Estado Neoconservador. Presenta como alternativa futura el concepto de Nuevo Estado Social.

- SULBRANDT, José: "*Tendencias del Empleo público*", CLAD-UNPAN, Mayo 2002. Recopilación estadística del número de trabajadores en el SP y su relación con la PEA de cada país.
- TREU, Tiziano: "*Relaciones de Trabajo en la Administración Pública, Tendencias y Perspectivas*", Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, 1993.

Se analizan las características de las relaciones de trabajo en la administración pública de siete países industrializados de economía de mercado (Alemania, EEUU, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Suecia).

- VEGA RUIZ, María Luz: "*La reforma laboral en América Latina. Un análisis comparado*". OIT Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima, Perú, 2001.

Análisis comparado de reformas laborales con orientaciones flexibilizadoras en 17 países (Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Méjico, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Rep. Dominicana, Uruguay y Venezuela), donde se concluye que, en 11 de los 17 países considerados se han dado reformas laborales con orientaciones flexibilizadoras.

- VILLARROEL, Amalia (Comp.): "*Estado Argentino: la formación de sus negociadores*", OIT-UPCN, Buenos Aires, Argentina, 2003.

Recopilación de las ponencias y conclusiones del Ciclo de Seminarios - Taller de Formación para Negociadores del SP, organizado por la OIT (ACTRAV) y el Frente de Gremios Estatales de Argentina, llevado a cabo entre agosto y noviembre de 2003.

VI- ANEXO I: ANÁLISIS POR PAÍS

I- República Argentina

1. ORGANIZACIÓN JURÍDICO POLÍTICA

Argentina es un país federal, cuyas instancias administrativas son el Estado Nacional, las provincias , la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que es la capital de la Nación y los Municipios.

2. GRADO DE AUTONOMÍA DE LOS ESTADOS, PROVINCIAS, DEPARTAMENTOS O REGIONES

Cada Provincia tiene su Constitución Provincial y cada Municipio, una Ley Orgánica Municipal.

Marco Institucional

La Argentina, a partir de la ratificación de los convenios 151 y 154 de la OIT, ha avanzado en el desarrollo de las RRLL en su Sector Público. Cuenta con una legislación (Ley N° 24.185/92, de Convenio Colectivo de Trabajo en el Sector Público (LNCAP); Ley N° 25.164, Marco de Regulación del Empleo Público Nacional) que regula las condiciones de empleo en el sector, habiendo llegado a la discusión y firma en diciembre de 1999, de un Convenio Colectivo de gran amplitud y riqueza.

Puesto que las negociaciones en el Estado están fuertemente relacionadas con el ejercicio pleno de la democracia, con la elección de un nuevo gobierno en Argentina en 2003, se reabrió la actividad paritaria, si bien con cierta dilación, puesto que recién en agosto de 2004 se conformaron las comisiones paritarias a nivel nacional sin que hasta el momento se hayan conformado las sectoriales, pues es importante, luego de cuatro años de vigencia del primer CCT, realizar ajustes y mejoras a la estructura del mismo.

La negociación es, de todas formas, un mecanismo habitual del desarrollo de las RRLL en el Estado, a nivel de los organismos: sin embargo, se espera desarrollar en profundidad los mecanismos de resolución preventiva de conflictos, propendiendo a su extensión e instalación en los Estados provinciales y municipales.

Pero para ello el Estado y los sindicatos deberán encarar un serio proceso de **formación permanente de los paritarios**, tanto sindicales como del mismo Estado, tanto en **normativas y contenidos**, como **técnicas de la negociación y la resolución alternativa de conflictos**, para favorecer y facilitar un diálogo productivo, compartido.

De este modo, se estará en mejores condiciones para **extender la práctica hacia los otros niveles del Estado, así como a otros países que protagonicen distintos estadios en el desarrollo de sus propias RRLL**, contribuyendo así a acortar los tiempos y esfuerzos de sus propias experiencias colaborando, de esta manera, a establecer la negociación como práctica cotidiana e ineludible.

↳ Libertad sindical individual - Normas específicas¹⁸

La legislación Argentina en materia de libertad sindical está conformada por la Constitución Nacional, los pactos y convenciones internacionales ratificados por el país y la ley 23.551 y su reglamentación.

a) Constitución Nacional

Artículo 14 bis

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

b) 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 de 1994, a los derechos y garantías consagrados por la Constitución Argentina se incorpora toda 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**

Art. 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 sólo 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.

¹⁸ Rial, Noemí, citado en el documento de ex becarios argentinos del grupo Bologna – Castilla la Mancha – Turín XIII Encuentro Puerto varas - Noviembre 2004 - Tema: la representatividad de los actores sociales: las formas emergentes de representación de los trabajadores.

3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aún 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 culturales**

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 éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas.

- **Pacto internacional de derechos civiles y políticos**

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 racial**

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 MERCOSUR**

Artículo 9º

Los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical con relación a su empleo.

Se deberá garantizar:

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

c) Convenios Internacionales de Trabajo ratificados por el Congreso de la Nación.

Norma específica: Ley de Asociaciones Sindicales 23.551

En la Argentina el derecho a la libertad de asociación de los trabajadores ha sido reglamentado por la Ley de Asociaciones Sindicales N° 23.551 (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."

Este artículo enumera los poderes positivos y negativos de la libertad sindical individual, cuya titularidad corresponde a los trabajadores, unificándolos en una sola norma.

A su vez, el artículo 6° de la ley 23.551 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" (art. 53 ley 23.551)

Por su parte, el **artículo 7°** de la Ley citada prohíbe a las asociaciones sindicales toda discriminación originada en razones ideológicas, políticas, sociales, de credo, nacionalidad raza o sexo, extendiendo la prohibición entre una asociación de grado superior y otra de grado inferior, preservando la libertad sindical individual y colectiva.

El régimen argentino no solo establece como única condición objetiva de sindicalización la profesionalidad - pertenecer a una misma actividad, oficio, profesión, categoría o empresa - sino que expresamente rechaza la procedencia de las causales subjetivas para justificar la denegación del ingreso o para la exclusión de la asociación.

II-Libertad sindical colectiva

Con respecto a la libertad sindical colectiva, el artículo 5° de la Ley 23.551 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 trabajadores¹⁹.

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.

La libertad sindical en la Administración Pública Nacional

La Ley N° 24.185, LNCAP, promulgada²⁰ 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 3°.

La representación de los empleados públicos, como sujetos de la negociación, está regulada por los artículos 4° y 6° 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.

Específicamente, los textos de dichos artículos de la LNCAP dicen:

¹⁹ Ver Art. 23 ley 23.551.

²⁰ 16 de diciembre de 1992.

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 6.

Cuando no hubiera acuerdo entre las asociaciones sindicales con derecho a negociar respecto de la conformación de la voluntad del sector trabajador en la comisión negociadora, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social procederá a definir de conformidad con la reglamentación, el porcentaje de votos que le corresponda a cada parte. A tal fin tomará en cuenta la cantidad de afiliados cotizantes que posea cada asociación en el sector que corresponda.”

Artículo 6º- “La negociación colectiva podrá realizarse dentro de un ámbito general o sectorial. Las partes articularán la negociación en los distintos niveles.

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

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

Art. 31.- Son derechos exclusivos de la Asociación sindical con personería gremial:

- a) Defender y representar ante el Estado y los empleadores los intereses individuales y colectivos de los trabajadores;**
- b) Participar en instituciones de planificación y control de conformidad con lo que dispongan las normas respectivas;**
- c) Intervenir en negociaciones colectivas y vigilar el cumplimiento de la normativa laboral y de seguridad social;**
- d) Colaborar con el Estado en el estudio y solución de los problemas de los trabajadores;**
- e) Constituir patrimonios de afectación que tendrán los mismos derechos que las cooperativas y mutualidades;**
- f) Administrar sus propias obras sociales y, según el caso, participar en la administración de las creadas por ley o por convenciones colectivas de trabajo.**

Tal como surge de la lectura de los artículos transcritos la ley distingue dos tipos agregados de negociación según su alcance, el **nacional y el sectorial.**

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 ella 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.

Es decir los artículos 4° y 6° de la LNCAP prevén dos niveles de negociación y dos formas agregadas de integrar la representación trabajadora.

En este caso el legislador ha querido que cuando la negociación alcanza a una parte o sector del colectivo público nacional, integren la comisión negociadora tanto las organizaciones cuyas personerías coinciden exactamente con el ámbito de la negociación, como también aquellas que lo superan.

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, con las particularidades indicadas en cada supuesto, 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°, sin perjuicio de la conformación de la comisión negociadora.”* 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.*

Al mismo tiempo se preserva la participación en todas las instancias de las asociaciones con personería gremial en el ámbito nacional, juntamente con aquellas cuya personería esté limitada al sector u organismo de que se trate”, en el caso de las unidades de negociación sectorial.

Otro dato histórico que debemos resaltar, es que en todos los proyectos de ley, que se elaboraron sobre el tema, y que fueron fuente de inspiración del Proyecto del Ejecutivo, tales como los presentados por los Senadores Luis J. Brasesco y Oraldo Britos y por los Diputados Cappeleri, Raimundi y Germán Abdala, han ratificado el modelo de representación plural, al regular sobre la constitución del sujeto negociador en representación de los trabajadores.

Y ello fue así, porque al momento de proyectarse esta ley en nuestro país existían desde mucho tiempo atrás dos asociaciones sindicales con personería representativas 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 la vigencia de las particularidades del mapa de representación sindical en el Sector Público.

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 N° 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 4° y 6° 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, admitiendo expresamente que la representatividad colectiva de los mismos corresponde simultáneamente a más de una asociación sindical con personería gremial.

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.

La citada Resolución Ministerial ha adoptado un criterio que a nuestro juicio, tanto desde el punto de vista jurídico como del histórico e institucional, es acertado conforme a una interpretación armónica e integradora de las normas en cuestión que reflejan la realidad histórica de la representación de los trabajadores de la administración pública.

En el plano interno, la ratificación de un convenio aprobado por la Organización Internacional del Trabajo está comprendida en la disposición del art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional, 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 al artículo citado las normas que integran estos instrumentos ocupan un lugar intermedio en la escala jerárquica normativa entre la Constitución y la ley.

Cabe también mencionar la existencia de una posición doctrinaria diversa respecto de la jerarquía normativa del Convenio OIT N° 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación.

Así, en el marco de lo dispuesto por el art. 8.3. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: "Nada de lo dispuesto en este artículo autorizará a los Estados partes en el Convenio de la OIT de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías." y el art. 22.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: "...3) Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados partes en el Convenio de la OIT de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías", se considera que el Convenio precitado tiene jerarquía constitucional.

Quienes disienten con esta posición expresan que la norma internacional debe estar expresamente incorporada al artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional para obtener tal jerarquía.

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

- **Convenio N° 87 sobre Libertad Sindical y protección del derecho de sindicación**, aprobado por Ley N° 14.932
- **Convenio N° 98 sobre Aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva**, aprobado por Decreto-Ley N° 11594/56.
- **Convenio N° 151 sobre Protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones del empleo público**, aprobado por Ley N° 23.328.
- **Convenio N° 154 sobre el Fomento de la Negociación Colectiva**, aprobado por Ley 23.944.

- **Convenio N° 144 sobre las Consultas tripartitas para promover la aplicación de la normas internacionales del trabajo**, aprobado por Ley N° 23.460

La reforma del Estado

Uno de los más grandes debates no resueltos aún por nuestras sociedades lo constituye no sólo el rol que debe cumplir el Estado como organizador social y agente de redistribución y equilibrio de las inequidades en una sociedad, sino también la configuración del mismo, su tamaño, estructura, forma de funcionamiento, centralización o descentralización de sus funciones, así como el desarrollo y adecuación de su capital humano a las nuevas funciones que las distintas coyunturas van imponiendo.

A partir de 1989 se comenzó a realizar en la Argentina un proceso de reforma que se anunció como el intento de lograr el reordenamiento estructural de la economía del país.

Las Leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, sancionadas en agosto de 1989, fueron orientadas a los objetivos básicos de eliminación del déficit fiscal endémico y la restitución al Estado de su capacidad de gestión de las políticas públicas en el desempeño de sus responsabilidades y/o funciones indelegables.

Se intentó, de este modo, un procedimiento en cascada, desde el Gobierno Nacional hacia provincias y municipios, orientado a producir el saneamiento fiscal y financiero de sus administraciones.

La estabilidad y la apertura de la economía, la reforma administrativa del Estado, la desregulación y las privatizaciones producidas en esta primera etapa instauraron un nuevo marco competitivo.

Puesto que estos factores, unidos al gran endeudamiento que se hizo necesario para mantener el esquema se reflejaron en un primer momento en elevadas tasas de crecimiento del PIB y la desaceleración de la inflación, se produjo una sensación de logros en la propuesta enunciada de modernizar e integrar la Argentina en el mundo. Las privatizaciones, la desregulación de las actividades económicas y la lucha contra la evasión dieron lugar al aumento en la recaudación tributaria.

El gasto público social medido como porcentaje del PBI aumentó su participación entre 1980/96 de un 14,57% a un 16,89%. Mientras tanto, el resto de las erogaciones disminuyó proporcionalmente de un 17,95% del PBI a un 7,63%.

A mediados de 1996 comienza a cerrarse este primer ciclo, por la aparición de dos factores: el crecimiento del déficit fiscal por disminución del crecimiento derivado de la salida de capitales luego de la crisis del "tequila" y el aumento exponencial del desempleo, producido, en gran parte, por los procesos de ajuste de las plantillas del Estado, así como la fuerte reducción de personal de las empresas privatizadas, unido a la reconversión tecnológica y la apertura indiscriminada de la economía, y la incipiente crisis de la deuda.

La Primera Reforma del Estado procuró reducir el alcance de la intervención del Estado a través de:

- Privatizaciones
- Descentralización

- Desregulación
- Reestructuración y rediseño del aparato institucional
- Reducción de las plantas de personal

Una evaluación objetiva de esta primera Reforma descubre un conjunto de situaciones, que reflejan la incompletud de la misma.

En febrero de 1996 se comienza a encarar la "Segunda Reforma", con la Ley 24629 que en su segundo capítulo trata la reorganización administrativa, enfatizando la necesidad de mejorar el funcionamiento y la calidad de los servicios prestados por las distintas jurisdicciones de la Administración Pública Nacional, así como su financiamiento.

Para esto, debía de llevarse a cabo una reorganización del Sector Público nacional a fin de lograr su mayor eficiencia y racionalización.

Las propuestas consistían en:

- 1) Modificación, fusión o transferencia de organismos a las provincias, previo acuerdo con las mismas.
- 2) Supresión total o parcial de objetivos, competencias, funciones y responsabilidades superpuestas, duplicadas o cuyo mantenimiento se hubiera tornado manifiestamente innecesario.
- 3) Reorganización o supresión total o parcial de organismos descentralizados creados por ley.
- 4) Privatización de las actividades relacionadas con la prestación de servicios periféricos y la gestión de producción de obras o bienes que se encontraran a cargo de las jurisdicciones o entidades de la administración central, "sin que esto implique la declinación de servicios esenciales y en la medida que se logre una mayor eficiencia en su realización, mejores servicios a los usuarios o a la comunidad, con una disminución de sus costos o una mejor asignación de los recursos públicos destinados a esos fines".

Sin embargo, el resultado de estas políticas, no hizo más que contribuir a profundizar situaciones de marginación debidas particularmente a ajustes de personal realizados sin criterio alguno de reinserción laboral de los cesantes, con excepción de indemnizaciones en algunos casos cuantiosas, que fueron dilapidadas por los receptores de las mismas al carecer de información y formación para invertir las con criterio verdaderamente empresario.

De este modo, se licuó en consumos suntuarios o inútiles, o en emprendimientos realizados sin orientación y condenados, por lo tanto, al fracaso, en lugar de ser utilizadas en inversiones productivas.

Un aspecto importante de esta reforma estatal se relaciona con sus impactos en las economías regionales y las provincias tendiendo a modificar aspectos vinculados a la actividad productiva, el empleo, los ingresos salariales y a modificar el sistema de ingresos y gastos del Estado Nacional con relación al resto de las jurisdicciones.

Así, hubo importantes centros urbanos afectados por la privatización o cierre de actividades productivas estatales y provincias que debieron asumir nuevos gastos con las transferencias de servicios sociales.

Asimismo existieron reformas impositivas que afectaron la relación de los ingresos entre la Nación, las provincias y los municipios. También las provincias iniciaron procesos de reforma

desafectando actividades productivas y ajustando sus estructuras administrativas. En este proceso, la mayor parte de las provincias con menor presupuesto transfirió sus sistemas previsionales al Estado Nacional. En tanto, los municipios tuvieron que atender los aspectos sociales derivados de estas reformas y de las crisis regionales.

El Estado Nacional y las provincias realizaron un proceso de reforma que implicó la privatización de actividades económicas, el cierre de organismos, la descentralización de actividades y las reformas administrativas.

En Argentina uno de los efectos de los gobiernos militares fue la estigmatización del empleo público como valor social del servicio público. Hasta el momento el proceso de democratización no logró reconstruir este valor entre los agentes estatales. Lo cual expresa un predominio de la lógica de ajuste estatal por sobre una lógica de democratización y modernización del Estado.

La nueva concepción del empleo público buscó asimilar la lógica del empleo privado y desconocer el concepto de "servidor público". Es decir, la lógica de mercado basada en el intercambio de la prestación del factor trabajo a cambio del salario tiende a prevalecer por sobre la lógica del servidor público. El concepto de servidor público hace referencia a un trabajo que no genera productos en sentido mercantil. Esos productos o resultados se relacionan con un concepto político que es el del "interés general", por lo tanto, se trata de un trabajo con obligaciones y deberes relacionados con la idea de la "carga pública" y en consecuencia, con cierta concepción de "prestigio social".

En este sentido - por ejemplo- la estabilidad laboral surge y se basa en la idea de la legalidad de los procesos y procedimientos administrativos en la gestión pública. La estabilidad del empleo público está directamente relacionada con la posibilidad de garantizar las normas y los procedimientos administrativos frente a las posibles "presiones" políticas y privadas.

Este concepto es coherente y contribuye a la necesaria "autonomía" del Estado en el capitalismo moderno. Las formas flexibles de contratación y la tendencia a la menor estabilidad laboral tienden a reducir conceptualmente al empleo público sólo al intercambio de trabajo por salario.

El empleo público tendió a incorporar aspectos relacionados con los nuevos procesos de trabajo y el Estado comenzó a sustituir el empleo permanente por el empleo basado en la flexibilidad contractual. Los sistemas de retiros, de riesgos de trabajo y de obras sociales se equipararon con el Sector Privado.

La tarea de mejorar la capacidad institucional del Estado no ha terminado aún; debe llevarse a cabo aún la tarea más difícil: lograr la eficiencia institucional para contribuir al logro del progreso social.

Desde la perspectiva del empleo, las normas laborales buscan la adecuación a los nuevos procesos de trabajo, vincular el empleo con la lógica de la producción y la productividad, disminuir el denominado costo laboral y a relacionar el ingreso salarial con el aumento de la productividad de la rama o de las empresas.

Se advierte dicho proceso en el empleo público. Las normas sancionadas para regularlo plantean similares conceptos a los establecidos en la Ley de Empleo de 1991. Por otra parte, los sistemas jubilatorios y de riesgos de trabajo, entre otras cuestiones, dieron igual tratamiento al empleo privado y al público.

Una parte sustantiva de estas cuestiones recibieron tratamiento en la Ley de Emergencia Económica, la Ley de Reforma del Estado y la Ley de Consolidación de la Deuda. Estas normas buscaron resolver en el plano laboral, la deuda previsional, las deudas vinculadas a los juicios laborales del Sector Público, la reducción del empleo público, la eliminación de las regulaciones de los mercados laborales y la descentralización de las negociaciones colectivas.

La Reforma del Estado y la privatización de las empresas públicas tuvieron como efecto la desvinculación de parte de los empleados del Sector Público. Los agentes que quedaron desempleados y con edades superiores a los 45 años, sufrieron graves dificultades para reincorporarse al mercado de trabajo. El monto de las indemnizaciones abonadas por el Estado (alrededor de 2000 millones de pesos) no se tradujo en general en el mejoramiento del empleo por parte de estos ex agentes. Por otra parte, este proceso significó la modificación de los respectivos convenios de trabajo en cada una de las empresas privatizadas que han incorporado pautas vinculadas a nuevos procesos de trabajo (trabajo polimodal, flexibilidad horaria, de estabilidad laboral, etc.)

La **Ley de Emergencia Económica** (Ley N° 23.697) cuyo eje central respondía a la necesidad de superar la crisis fiscal del Estado, establece las normas de tratamiento de la Deuda Pública Interna. Determinó el alcance de la voluminosa deuda interna en materia del sistema previsional, de las deudas por juicios laborales de organismos y empresas estatales. Además, estableció las bases legales para la desregulación de los distintos mercados comerciales y laborales.

La **desregulación económica** actuó sobre diversos escenarios protegidos o con regímenes especiales y planteó la primera medida de apertura en distintos niveles de las negociaciones colectivas.

La reforma organizacional del Estado dio lugar a una serie de modificaciones en el empleo público. Ellas implican incorporar cuestiones relativas a la capacitación, la productividad y la reforma de los sistemas de carrera. Además, implicó la transferencia a las jurisdicciones provinciales de un gran número de personal, como maestros y personal de salud pública.

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

A partir de 1991, comienza un proceso de reforma de los sistemas de carrera o escalafonarios que incorpora los conceptos de trabajo polimodal, de la capacitación permanente y de la evaluación de desempeño que flexibiliza la estabilidad laboral no sólo en las empresas de servicios públicos sino también en la Administración Central.

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

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

EL SINAPA reemplaza al sistema escalafonario denominado "1428" que regía desde 1973. Ello implicó que los agentes comprendidos principalmente en el núcleo administrativo de la APN fueran reencasillados en el nuevo sistema. Crea un nuevo régimen de carrera administrativa de empleo, que procuró profesionalizar el empleo público. Comprende seis niveles verticales, que categorizan a los agentes según las funciones básicas de conducción o coordinación, profesionales y operativas, las que constituyen la denominada **carrera vertical**. Cada nivel tiene una apertura de grados, que se denomina la **carrera horizontal**. La carrera vertical implica requisitos mínimos de educación formal, capacitación, edad, etc. El desarrollo de la carrera horizontal implica, por parte del agente, el cumplimiento de los criterios establecidos en el subsistema de evaluación de desempeño y de capacitación. Comprende tres agrupamientos de funciones denominadas: General, Científico-Técnico y Especializado.

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

Un cambio relevante fue la creación de los denominados **Cargos Críticos**. Comprende, entre otros, a los cargos de **Directores de las unidades organizacionales de las diversas jurisdicciones** de la APN. La creación del nuevo sistema de designación busca independizar el desempeño y la permanencia de los Directores respecto de las conducciones políticas. El ingreso al cargo se realiza mediante un sistema de selección pública y su desempeño se establece contractualmente por un tiempo determinado. Un aspecto relevante es que su permanencia está vinculada a un sistema de evaluación que supone un buen desempeño. Esta es una cuestión que aún está en discusión. Se trata de delimitar si los cargos críticos deben corresponder a cargos políticos o deben ser seleccionados por un verdadero sistema de concursos.

Ley de Convenio Colectivo del Sector Público (24.185/93).

La Ley extiende a un mayor número de sistemas de carrera criterios establecidos en el SINAPA. Esta norma constituye una de las pocas experiencias internacionales en la materia, el mecanismo de negociación de las condiciones de trabajo entre el Estado, en su rol de empleador, y entre los agentes públicos, representados por las organizaciones sindicales.

Establece que las negociaciones colectivas que se celebren entre la Administración Pública Nacional y sus empleados estarán regidas por las disposiciones de esta ley. Las provincias y la Ciudad de Buenos Aires pueden adherir al sistema de negociación que se establece en esta norma.

La representación de los empleados públicos debe ser ejercida por las **asociaciones sindicales, uniones o federaciones con personería gremial** y ámbito de actuación nacional. Por otra parte, la representación del Estado debe ser ejercida por el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y el Secretario de la Función Pública o sus respectivos representantes con jerarquía no inferior a subsecretario.

La negociación colectiva puede realizarse dentro de un **ámbito general o sectorial**. Las partes se encargan de articular la negociación en los distintos niveles. Para cada negociación, general o sectorial, se debe integrar una comisión negociadora, en la que deben ser partes los representantes del Estado empleador y de los empleados públicos, que es coordinada por el **Ministerio de Trabajo**.

La negociación colectiva comprende **todas las cuestiones laborales que integran la relación de empleo**, tanto las de contenido salarial como las condiciones de trabajo, a excepción de las siguientes: la estructura orgánica de la Administración Pública Nacional; las facultades de dirección del Estado; el principio de idoneidad como base del ingreso y de la promoción en la carrera administrativa.

Determina que el **Ministerio de Trabajo y Seguridad Social** debe ser la autoridad administrativa de aplicación, facultado para disponer la celebración de las audiencias que considere necesarias para lograr un acuerdo. Los preceptos de esta ley deben ser interpretados de conformidad con el **Convenio 154 de la Organización Internacional del Trabajo** sobre fomento de la negociación colectiva, ratificado por ley 23.544.

A fines de 1998 se firma el **primer Convenio Colectivo del Sector Público**, constituyendo uno de los pocos convenios que rigen el empleo público en el ámbito mundial. El mismo, comprende a una gran parte del personal civil del Poder Ejecutivo Nacional. Se trata de un Convenio General que contiene a un conjunto de escalafones sectoriales, que aún deben adecuarse a éste. Incluye al personal civil de la Administración Central y organismos descentralizados y pertenecientes a trece sistemas escalafonarios entre los cuales se destacan: el personal de la CONAE, CONICET, Guardaparques, Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Dirección del Antártico, de Puertos y Vías Navegables, personal embarcado, del INIDEP, del INTA, INTI, de Orquestas, Coros y Ballets, Profesional de los hospitales y organismos del Ministerio de Salud, de la Sindicatura General de la Nación y del SINAPA.

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

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

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

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

Reglamenta lo atinente a las condiciones y medio ambiente de trabajo y crea la **Comisión de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo** (CYMAT), así como lo atinente a la igualdad de oportunidades y de trato para todos los colectivos laborales

El régimen de licencias, justificaciones y franquicias agrega a las anteriores cláusulas relativas a la mujer y la maternidad.

La Segunda Reforma del Estado marca por primera vez, la discusión de los sistemas de contratación del empleo público en forma integral. Además del empleo burocrático o administrativo, se replantea el sistema de contratación de los sistemas de carrera de defensa nacional y de seguridad interior.

Este cambio cualitativo está vinculado a la eficacia del gasto público y a los cambios que se observaban en el mercado de trabajo privado.

La Segunda Reforma del Estado, sancionada a partir de la **Ley 24.629** (1996), establece entre otros aspectos, que el Poder Ejecutivo Nacional debe disponer la creación de un **Fondo de Reconversión Laboral del Sector Público Nacional**, para capacitar y brindar asistencia técnica para programas de autoempleo y formas asociativas solidarias, a los agentes civiles, militares y de seguridad, cuyos cargos quedaren suprimidos. Este fondo debe funcionar en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

En cuanto a la Administración Pública Nacional, en 1996, se dictó el **Decreto 660**, que plantea la **modificación de los sistemas de contratación laboral estatal** (Estatuto Jurídico Básico y regímenes escalafonarios). Además, plantea reformas específicas por área ministerial y en el sistema de defensa nacional y el sistema de seguridad interior.

El **Decreto 558/96**, establece la **revisión de los regímenes escalafonarios del personal estatal**, aplicando criterios de equidad en los sistemas de carrera y remuneración.

- **Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional (N° 25.164/99)**

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

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

El personal puede revistar en el régimen de estabilidad, en el de contrataciones o como personal de gabinete de las autoridades. El **régimen de estabilidad** comprende a la carrera administrativa básica y las específicas. Se plantean principios de transparencia, publicidad y mérito en la selección, en la promoción en la carrera sobre la base de la evaluación de la eficiencia, eficacia, rendimiento laboral y de capacitación. El **régimen de contrataciones** por tiempo determinado comprende solo la prestación de servicios transitorios o estacionales. Su porcentaje no podrá superar lo que se determine en el CCT. El **personal de gabinete** sólo comprende funciones de asesoramiento o de asistencia y deben cesar con la autoridad que lo designó. El personal estable que sea afectado por la reestructuración o supresión de organismos debe ser reubicado. Al no serlo estará en disponibilidad y al término de un año se 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, compensaciones e indemnizaciones, asistencia social, higiene y seguridad, renuncia y jubilación. La estabilidad en la función es materia de reglamentación convencional. El período de prueba es de 12 meses antes de acceder a la estabilidad laboral plena. Las promociones a cargos vacantes deben basarse en sistemas de selección de antecedentes, méritos y aptitudes y el CCT debe determinar los mecanismos de participación y control de las organizaciones sindicales. También el régimen de licencias, justificaciones y franquicias es materia convencional.

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** puede ser revisado, adecuado y modificado en el ámbito de la convención 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.

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

Otro aspecto de la reforma se relaciona con un proceso de sustitución del empleo permanente por las formas contractuales a término como los contratos de locación de servicios y las pasantías.

II - Brasil

1. ORGANIZACIÓN JURÍDICO POLÍTICA

Brasil es un país federal, cuyas instancias administrativas son la Unión, los Estados, un Distrito Federal y los Municipios.

2. GRADO DE AUTONOMÍA DE LOS ESTADOS, PROVINCIAS, DEPARTAMENTOS O REGIONES

Cada Estado tiene a su Constitución Estatal y cada Municipio, una Ley Orgánica Municipal, que, entre otras materias, también disciplina la relación laboral del servidor público y la administración.

3. LEGISLACIÓN QUE REGULA EL EMPLEO PÚBLICO

El empleo público es regulado por la Constitución Federal, sancionada en 1988, los Convenios de la OIT ratificados y las leyes respectivas. Cabe aclarar que cada Estado y cada municipio brasileño cuenta con su propia normal estatal y municipal respectivamente para regular su relación con los servidores estatales y municipales.

La Constitución Federal define que las relaciones laborales en el Sector Público se rigen por la **Consolidação das Leis do Trabalho** (CLT), aprobada por el Decreto-Lei N° 5.452, del 1° de mayo de 1943, y legislación laboral correlativa, excepto en lo que determina la ley en contrario.

La **Ley 8.112** de 1990 dispone el régimen jurídico de los servidores públicos civiles de la Unión, de las autarquías y de las fundaciones públicas federales.

La **Enmienda Constitucional N° 19** del año 1998, establece que más allá de la regulación a las relaciones laborales en el Sector Público por medio de la Consolidação das Leis do Trabalho, estas relaciones también pueden ser regidas por medio de un estatuto.

Las **Leyes 8.745** de 1993 y la **9.849** de 1999, modificatoria de la primera, habilitan a la Unión, Estados y municipios a la contratación por tiempo determinado para atender a la necesidad temporaria de interés público excepcional, casos definidos por la Constitución Nacional. Se establecen plazos improrrogables para las contrataciones.

La **Ley 9962** sancionada en el año 2000 regula el régimen de empleo público del personal de la Administración federal directa, autárquica y fundacional, y de las otras providências. Ratifica que las relaciones laborales en el Estado se rigen por la CLT.

Por otro lado, el Código Penal, la Ley Electoral, la Ley de Improbidad, el Código de Ética, la Ley de Responsabilidad Fiscal, también, en algunos fragmentos y en cierta medida, tratan la relación laboral en el ámbito público.

Por último, Brasil ha ratificado los Convenios 98, 135 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo.

4. DEFINICIÓN DEL CONCEPTO DE SECTOR PÚBLICO

En Brasil, se considera Servidor público a la persona legalmente investida en un cargo público civil de la Unión, de las autarquías, inclusive las de régimen especial, y de las fundaciones públicas federales.

Es decir, es todo agente público vinculado a la Administración Pública directa e indirecta, del Estado en sus diversos niveles, bajo un régimen jurídico estatutario, general o peculiar, o administrativo especial, o empleado por la CLT; de naturaleza profesional y de empleo.

5. CARACTERIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

5.1 Empleo regido por derecho público

El empleo público obedece a los principios de legalidad, impersonalidad, moralidad, publicidad y eficiencia. La propia Constitución Federal garantiza a los servidores públicos sus derechos, muchos de los cuales son los propios de los trabajadores privados.

Según la normativa, la relación de trabajo es regida por el derecho privado, excepto en lo que determina la ley. Esto significa que todos aquellos cargos no concursados son regidos por la Consolidação das Leis do Trabalho.

La Constitución Federal define que la investidura en un cargo o empleo público depende de la aprobación previa en concurso público de pruebas o de pruebas y títulos, de acuerdo con la naturaleza y la complejidad del cargo o empleo, en la forma prevista en la legislación.

La ley garantiza la estabilidad a aquel servidor público que fuera habilitado al ejercicio de su función en concurso público, luego de completar tres años de ejercicio de dicho cargo. Aquellos trabajadores cuya relación laboral es regida por un estatuto federal, estadual o municipal es denominado "concurado".

Uno de nuestros entrevistados señala que el concurso debe garantizar el ingreso de la mayor cantidad de concursantes, obedeciendo a los criterios objetivos de evaluación. Esto se corresponde con el principio de impersonalidad que garantiza la eficiencia y la calidad en el servicio público. De hecho, en la actualidad, es importante la lucha por la implementación del Plan de Carrera y Remuneración, principalmente a nivel Municipal. Esta movilización es encabezada por los profesores, que son el sector más organizado y con mayor formación.

La normativa establece que el contrato de trabajo por tiempo indeterminado solamente podrá ser rescindido por acto unilateral de la Administración pública en las siguientes ocasiones: a) práctica de falta grave, dentro de las enumeradas en la CLT; b) acumulación ilegal de cargos, empleos o funciones públicas; c) necesidad de reducción de cuadro de personal, por exceso de gasto; d) insuficiencia en el desempeño, aprobada en procedimiento por el cual se aseguren al menos un recurso jerárquico dotado de efecto suspensivo, que será juzgado en treinta días, y previo conocimiento de los patrones mínimos exigidos para la continuidad de la relación empleo, obligatoriamente establecidos de acuerdo con las peculiaridades de las actividades ejercidas.

La Constitución Federal se refiere a la formación y capacitación del personal que se desempeña en la función pública. La Unión, los Estados y el Distrito Federal deben mantener escuelas de gobierno para la formación y el perfeccionamiento de los servidores públicos. La participación en los cursos es requisito para la promoción en la carrera administrativa.

5.2 Empleo regido por derecho privado

Aquellos trabajadores cuya relación laboral se rige por la CLT, son denominados “contratados”. Estos contratos son por plazo fijo anual y pueden ser renovados.

La Constitución Federal determina que la ley podrá establecer los casos de contratación por tiempo determinado para atender a necesidades temporarias de excepcional interés público.

Se considera necesidad temporaria de interés público excepcional:

- I - asistencia a situaciones de calamidad pública;
- II - combate a situaciones de epidemias;
- III - realización de censos y otras investigaciones de naturaleza estadística efectuadas por la Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;
- IV - admisión de profesor sustituto y profesor visitante;
- V - admisión de profesor e investigador visitante extranjero;
- VI - actividades:
 - a) especiales en las organizaciones de las Fuerzas Armadas para atender al área industrial o a encargos temporarios de obras y servicios de ingeniería;
 - b) de identificación y demarcación desarrolladas por la FUNAI;
 - c) de análisis y registro de marcas y patentes por el Instituto Nacional de la Propiedad Industrial - INPI;
 - d) finalísticas do Hospital das Forças Armadas;
 - e) de investigación y desarrollo de productos destinados a la seguridad de sistemas de informaciones, bajo responsabilidad del Centro de Pesquisa e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações - CEPESC.
 - f) de vigilancia e inspección, relacionadas a la defensa agropecuaria, en el ámbito del Ministério da Agricultura e do Abastecimento, para la atención de situaciones de emergencia ligadas al comercio internacional de productos de origen animal o vegetal o de inminente riesgo a la salud animal, vegetal o humana;
 - g) desarrolladas en el ámbito de los proyectos del Sistema de Vigilância da Amazônia - SIVAM y del Sistema de Proteção da Amazônia - SIPAM.

Aparentemente, han proliferado las contrataciones pero sólo a nivel municipal, no federal.

6. CANTIDAD DE TRABAJADORES EMPLEADOS EN EL SECTOR PÚBLICO

La cantidad total de trabajadores del SP es aproximadamente de 6.000.0000. Se dividen aproximadamente de la siguiente manera: 1.000.000 en la administración federal, 2.000.000 en los distintos Estados y 3.000.000 en los municipios. Estos datos nos fueron suministrados por nuestros informantes.

Según los estudios del CLAD, para el año 2000, el número de trabajadores, Gobierno Federal y empresas públicas, era de 5.730.759. Y, según datos de la OIT el número total ascendería a 7.927.200 trabajadores.

7. CARACTERIZACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

Las relaciones laborales en las empresas públicas son reguladas por el régimen de las empresas privadas.

Los mandatos, la evaluación de desempeño y la responsabilidad de las empresas queda en manos de sus administradores.

8. LEY DE MINISTERIOS O EQUIVALENTES

La organización ministerial está definida por la Constitución Federal y diversas leyes ordinarias reglamentan los artículos de la anterior.

9. ACTOR EMPRESARIO/ ÓRGANOS

La Constitución Federal define que la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios deben constituir un consejo de política de administración y remuneración del personal, integrado por servidores designados por los respectivos Poderes.

10. ACTOR SINDICAL

La Constitución Federal asegura a los servidores públicos el derecho de libre asociación sindical. Garantiza además los siguientes derechos, entre otros, a) (al trabajador a) ser representado por el sindicato; b) de inamovilidad del dirigente sindical, hasta un año de finalizado su mandato; c) de descontar en planilla el valor de las cuotas sindicales de los trabajadores afiliados y las contribuciones definidas.

Existen asociaciones sindicales de alcance nacional, aunque no de primer grado, sino que se tratan de Confederaciones o Centrales Sindicales.

Están siendo discutidas actualmente propuestas de reforma sindical.

Según lo manifestado por uno de nuestros informantes, el grado de representatividad de las organizaciones sindicales es relativo, ya que muchas de ellas mantienen la influencia de la intervención estatal instaurada por Getúlio Vargas, "dictador de los años 30", y que sigue practicándose debido a la vigencia de la CLT, creada por él y que "disciplina al movimiento sindical".

Por otro lado, los representantes sindicales no cuentan con libertad de acción en los lugares de trabajo ni con licencias gremiales. Los únicos protegidos por la ley son los directores sindicales. No obstante ello, pueden ser dimitidos teniendo estabilidad temporal y las prerrogativas de líderes sindicales. De hecho, según uno de nuestros entrevistados, "quando muito incomodam chegam a ser ameaçados, até sofrendo atentados".

Nos han expresado que no existen representantes de los trabajadores en el sector, produciéndose una gran distancia entre la dirección del sindicato y los representados.

Algunos sindicatos municipales consiguieron a nivel municipal contar con representantes. Esto sucedió en aquellas intendencias donde los administradores son más conscientes y comprometidos.

11. INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN

11.1 Negociación Colectiva

En Brasil, el derecho a la Negociación Colectiva se encuentra vedado a los servidores públicos por la aplicación del Principio de Reserva Legal.

La OIT ha realizado **Observaciones** definiendo, por ejemplo, que a) los funcionarios públicos no gozan del derecho de negociación colectiva dado que por disposición constitucional su remuneración sólo puede ser fijada o alterada por ley específica; b) se estudia una reforma administrativa que prevea distintos regímenes de contratación de personal en la administración pública para otorgar la posibilidad a ciertas categorías de funcionarios de recurrir a la negociación colectiva para fijar sus condiciones de empleo, tal como sucede ya en las empresas estatales o sociedades de economía mixta; c) en el marco de la orientación de jurisprudencia el Tribunal Superior de Trabajo ratificó la interpretación de que los funcionarios públicos no gozan del derecho de concluir acuerdos o convenios colectivos de trabajo.

Uno de nuestros entrevistados ha manifestado que no obstante el derecho a la libre sindicalización se encuentra regulado, los Convenios 98 y 154 de la OIT son violados, ya que el derecho a negociar colectivamente únicamente se aplica al Sector Privado. Esto ha provocado una división en el colectivo trabajador entre Sector Público y Privado.

Está siendo discutido en Brasil un proyecto de ley por la cual se regularían las relaciones institucionales entre la Administración Pública y los sindicatos para la celebración de convenios especiales y contratos. Éstos constituirán el Sistema Democrático de Negociação Permanente (SINP), que significaría la institución de metodologías participativas, tendría carácter permanente, a fin de dar tratamiento a los conflictos y las demandas administrativas que surgen de los vínculos funcionales y del trabajo.

Esta ley sería de aplicación a nivel federal, estadual y municipal, tanto para la administración directa como indirecta, posibilitando también su aplicación a las empresas públicas y sociedades de economía mixta, contemplando todos los regímenes de trabajo que tuviera al Sector Público como empleador.

El fin último de la búsqueda democrática y pacífica de conflictos basados en la negociación es el ejercicio de la función pública de manera eficaz y eficiente. Para ello, y siguiendo el espíritu de la Constitución Federal para la profundización de la democracia y la participación, esta propuesta de ley busca el fortalecimiento de los mecanismos de control social, por medio de la participación efectiva de la sociedad en la formulación, implementación y ejecución de las políticas públicas y en los procesos de tratamiento de conflictos. Por lo tanto, los participantes de esta negociación serían el gobierno, los sindicatos y la sociedad.

Existe un antecedente a este tipo de negociación: el Sistema Permanente de Negociação Coletiva de Trabalho del Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público do Estado de São Paulo (IAMSPE – SP), en 1989.

Por otro lado, en San Pablo se aplica el Convênio do Sistema de Negociação Permanente da Prefeitura Municipal de São Paulo. Éste está amparado por una Ley Municipal y consiste en un documento firmado por la Prefeita (Intendente) y por veintinueve sindicatos de la administración municipal, en el cual se encuentran inscriptas normas y e garantías de un proceso democrático y participativo de negociación colectiva. Es un estatuto de negociación colectiva que contiene la formalización previa de las reglas del juego. Las ventajas que otorga son:

- a) preserva intacta la autonomía sindical, ya que solamente los sindicatos y los empleadores participan del sistema deliberativo;
- b) la sociedad civil, en nombre de los usuarios, tiene poder moderador; y
- c) sustituye al modelo anterior, informal, autoritario e incipiente de negociación colectiva²¹.

11.2 Otros espacios de participación

Las fuentes consultadas señalan que no existe el diálogo entre los representantes del Estado y de las organizaciones sindicales. El Poder de la Reserva Legal se encuentra en manos de los intendentes, gobernadores y presidentes. Por sus acciones el Poder Legislativo es una sombra, un apéndice del ejecutivo, y el Judicial no es completamente autónomo tampoco, debido a que depende de la ayuda económica del Ejecutivo.

Por último, y según las mismas fuentes , el Ministerio Público dista de ser fiscal de la Ley.

12. INSTANCIAS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

12.1 Huelga

El derecho a huelga en el Sector Público está garantizado por la Constitución Federal, dentro del capítulo de derechos sociales. En el régimen anterior este derecho se encontraba prohibido. En la actualidad sólo está vedado a los miembros de las Fuerzas Armadas en razón del tipo de actividad que desarrollan.

La Constitución define que en razón de la supremacía del interés público y de la necesidad de continuidad de los servicios públicos, el ejercicio de este derecho debe darse dentro de los límites de una regulación normativa específica.

Según documentación que se nos ha remitido desde Brasil, hemos constatado que aún no ha sido regulado el derecho a huelga. Sin embargo, hemos podido relevar que han sido presentados varios proyectos de ley en tal sentido²²:

- a) PL N° 4.497/01 (Diputada Rita Camata -PMDB/ ES)
- b) PL N° 5.662/01 (Diputado Aírton Cascavel -PPS/ RR)
- c) PL N° 6.141/02 (Diputada Iara Bernardi - PT/ SP)
- d) PL N° 6.032/02 (Poder Ejecutivo)
- e) PL N° 6.675/02 (Comissão de Legislação Participativa – CD)
- f) PL N° 6.668/02 (Diputado Elcione Barbalho – PMDB/ PA)

²¹ ISP Brasil (2004) Regulamentando Direitos Sindicais no Setor Público no Brasil. Publicación con los resultados de las discusiones organizadas por la ISP en Brasil durante los años 2002/3.

²² Saraiva, Josilma Batista Comentários aos projetos de lei que regulamentam o direito de greve dos servidores públicos en <http://www.cut.org.br/>.

El proyecto del Gobierno Federal trata de establecer medios para restringir o hasta impedir que los servidores públicos puedan ejercer este derecho, al exigir que se mantenga el funcionamiento regular de los servicios, con un mínimo del 50% de los servidores en actividad. Por otro lado, establece una elevada multa que sería impuesta a los sindicatos en caso de que no cumplan con las determinaciones legales y judiciales.

En cambio, el proyecto elaborado por la ISP, presentado por la Diputada Lara Bernardi, es una iniciativa de regulación a partir de presupuestos democráticos de relación entre los actores y de la negociación colectiva como prerrequisito para el ejercicio efectivo del derecho a huelga.

El proyecto de la Comisión Legislativa Participativa propone a la Justicia del Trabajo como competente para la definición de la legalidad de la huelga y de la procedencia de las reivindicaciones, además de prever la competencia del Ministerio Público del Trabajo para la instauración del conflicto en la Justicia del Trabajo, así como requerir la instauración y denunciar cuando hubiera indicios de delito, o iniciar la acción de improbidad administrativa o acción civil pública contra los representantes del Poder Público que infrinjan la ley de huelga. O sea, se aplican los mecanismos propios del conflicto colectivo.

El proyecto presentado por la Diputada Elcione Barbalho admite la existencia del juicio arbitral, con decisión irrecurrible, que actúa en el caso de movimientos de autodefensa como la huelga o el lock out.

A modo de ejemplo, los trabajadores en el sector salud, que es considerado un servicio esencial, pueden realizar huelgas manteniendo el 30% del servicio.

En la actualidad se nos ha comentado que son frecuentes las huelgas, manifestaciones, ocupaciones de intendencias, audiencias públicas, campamentos, motivados por la necesidad y cuando el abuso y esa necesidad se tornan insostenibles. Sus resultados suelen ser regulares ya sea por la movilización o por la intervención de la Justicia.

No existen instancias formales de resolución de conflictos. La huelga generalmente es radical. Se conforman comisiones de negociación, la asamblea decide, y luego el acuerdo se convierte en proyecto de ley, que es remitido a la Cámara Municipal. En el caso de los conflictos municipales está resuelto. Otras veces la decisión es judicial. Éstas consisten en acciones civiles públicas, mandatos de seguridad, notificaciones judiciales y extrajudiciales. Algunos conflictos son de rápida resolución, otros demoran mucho tiempo en ser resueltos.

12.2 Reclamos

Compete a la Justicia del Trabajo procesar y juzgar los reclamos laborales de los funcionarios públicos municipales contra el Municipio con el que mantiene relaciones laborales. Es decir, sigue la misma vía que el derecho privado.

III- Chile

1. ORGANIZACIÓN JURÍDICO POLÍTICA

La organización jurídica de Chile es unitaria y su gestión política es descentralizada. Los poderes estatales se dividen en tres ramas: poder legislativo, poder ejecutivo y poder judicial. El resto de los órganos estatales funcionan de manera autónoma e independientes.

2. GRADO DE AUTONOMÍA DE LOS ESTADOS, PROVINCIAS, DEPARTAMENTOS O REGIONES

El Estado chileno es soberano y dicha soberanía reside en la Nación. El Estado se encuentra dividido en regiones, y éstas en provincias.

El gobierno de cada región y su administración superior es ejercido por un Intendente en mandato del Presidente de la República. El ejercicio de la gestión pública debe llevarse a cabo según la Constitución, las leyes y a las órdenes del Presidente. El desarrollo de cada región corresponde al Intendente que debe ajustarse a los planes nacionales. Es decir, que la autonomía de cada región es relativa.

El gobierno provincial es ejercido por un Gobernador, quien se encuentra subordinado al Intendente respectivo.

3. LEGISLACIÓN QUE REGULA EL EMPLEO PÚBLICO

El empleo público se encuentra regulado por la Constitución Nacional, los Convenios Internacionales ratificados (87, 98, 135 y 151 de la OIT) y las leyes siguientes.

La ley 18.575, de “Organización básica de la Administración Pública”, define conceptualmente a la Administración Pública. Regula además el procedimiento administrativo, la carrera funcionaria, los concursos y establece un régimen estatutario. Define a los Ministerios públicos y a la descentralización en la gestión.

La ley 18.834 aprueba el Estatuto Administrativo por el que se precisa la definición de cargo público, qué es considerado por planta de personal y cuáles serán los empleos por contrato. Se refiere a las características particulares del empleo público en cuanto a condiciones de trabajo y se expone en algunos términos nombrados en la ley de Organización de la Administración Pública, que hacen a una clara definición de cómo será llevada a la práctica la gestión pública, como por ejemplo, la carrera funcionaria, requisitos para acceder a ella, capacitación, calificaciones, prestaciones sociales, etcétera.

La ley N° 19.296, sancionada en 1994, regula a las asociaciones colectivas de los Funcionarios de la Administración del Estado. Establece cuáles son sus finalidades, cómo deben constituirse, cuáles son sus atribuciones, órganos, patrimonio, es decir, regula su funcionamiento.

La ley N° 19.759 de Reforma Laboral modifica el Código de Trabajo en cuanto a nuevas modalidades de contratación, al derecho de sindicación, a los derechos del trabajador y algunas otras materias. Esta Ley es de aplicación a trabajadores regidos por el derecho laboral, por lo que no incluye al personal estatal de carrera que se rige por estatuto. Pero como veremos más adelante, existen trabajadores que desarrollan actividades laborales en el Estado que se encuentran amparados por el derecho privado.

4. DEFINICIÓN DEL CONCEPTO DE SECTOR PÚBLICO

La legislación chilena incluye dentro del concepto de Sector Público al personal de Ministerios, Intendencias, Gobernaciones, Órganos y Servicios Públicos (Contraloría General de la República, Banco Central, Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, Municipalidades y Empresas Públicas). Cabe aclarar que éstas últimas no se rigen por el derecho administrativo estatuido por la legislación enumerada, sino que se regula por el Código del Trabajo que corresponde al derecho laboral privado.

5. CARACTERIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

5.1 Empleo regido por derecho público

El carácter estatutario de la carrera administrativa tiene rango constitucional. Esta norma garantiza la igualdad de oportunidades para el acceso al empleo público, la capacitación y el perfeccionamiento de los funcionarios.

La Ley que establece las Bases Generales de la Administración del Estado, explica que el objetivo del sistema de carrera es proteger la dignidad de la función pública y que garantice su carácter técnico, profesional y jerarquizado. Siguiendo a la Constitución Nacional, la carrera funcionaria se encuentra regulada por un estatuto y se basa en el mérito, la antigüedad y la idoneidad de los funcionarios, para lo que existen procesos de calificación objetivos e imparciales. En la aprobación del estatuto se garantiza la dignidad de la función pública.

Los funcionarios de la Administración del Estado se encuentran comprendidos dentro de un régimen jerarquizado y disciplinado. La Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, les impone el cumplimiento fiel y esmerado de sus obligaciones para con el servicio y obedecer las órdenes que les imparte el superior jerárquico.

Dentro del personal de planta se verifican tres calidades de cargos: titulares, suplentes o subrogantes. Son titulares aquellos funcionarios que se nombran para ocupar en propiedad un cargo vacante. Son suplentes aquellos que se nombren para cubrir los cargos que se encuentren vacantes y que no sean desempeñados por el titular, durante un lapso no inferior a 15 días y no mayor a 6 meses. Subrogantes son aquellos funcionarios que entran a desempeñar el empleo del titular o suplente cuando éstos se encuentren impedidos de desempeñarlo por cualquier causa. En estos casos quien asume las respectivas funciones es el funcionario de la misma unidad que siga en el orden jerárquico que reúna los requisitos para el desempeño del cargo. El funcionario continúa percibiendo su salario anterior, con excepción de que el cargo estuviera vacante.

El ingreso a la carrera administrativa se realiza por concurso de libre concurrencia y de libre igualdad ante las bases para aquellos que decidan acceder a la vacante en cuestión, basta con que cumplan con las exigencias que imponen el Estatuto y el cargo a cubrir. La provisión de los cargos se efectúa mediante nombramiento o ascenso. Ambos son resueltos por los Ministros, Intendentes o Gobernadores, respecto de los empleos de su dependencia, y por los jefes superiores en los servicios públicos regidos por el Estatuto, con excepción del nombramiento en los cargos de la exclusiva confianza del Presidente de la República. Cuando no es posible aplicar el ascenso en los cargos de carrera, se aplican las normas sobre nombramiento. El acceso a cargos titulares sólo puede realizarse vía concurso.

Los ascensos pueden realizarse por promoción o en caso excepcional por concurso. Se garantiza la evaluación de desempeño objetiva al ser basada en el mérito y la antigüedad. El

sistema de calificación tiene por objeto evaluar el desempeño y las aptitudes de cada funcionario, según las exigencias y características de su cargo, y sirven de base para el ascenso, los estímulos y la eliminación del servicio.

El personal goza de estabilidad en su empleo y las causas de cese sólo contemplan la renuncia voluntaria debidamente aceptada, la jubilación o por otra causal legal, por desempeño deficiente, incumplimiento de sus obligaciones, pérdida de requisitos para ejercer la función, en el término del período legal por el cual se es designado o en la supresión del empleo. La estabilidad no comprende a aquellos cargos de “exclusiva confianza” del Presidente de la República o de la autoridad llamada a hacer el nombramiento.

La carrera funcionaria se inicia al ingreso en calidad de titular a un cargo de la planta, y se extiende hasta los cargos de jerarquía inmediatamente inferior a los de exclusiva confianza.

La Ley define cuatro categorías de planta: Directivos, Profesionales, Técnicos, Administrativos y Auxiliares.

La legislación establece como deber de la Administración del Estado asegurar la capacitación y el perfeccionamiento de su personal, tendientes a obtener la formación y los conocimientos necesarios para el desempeño de la función pública.

Existen distintos tipos de capacitación. A saber:

- La capacitación para el ascenso que corresponde a aquella que habilita a los funcionarios para asumir cargos superiores. Es voluntaria.
- La capacitación de perfeccionamiento, que tiene por objeto mejorar el desempeño del funcionario en el cargo que ocupa.
- La capacitación voluntaria, que corresponde a aquella de interés para la institución, y que no está ligada a un cargo determinado ni es habilitante para el ascenso.

El artículo 55 de la Ley 18.575, muestra el espíritu que quiso darse a la Administración Pública y, por lo tanto, al empleo en ella: “El interés general exige el empleo de medios idóneos de diagnóstico, decisión y control, para concretar, dentro del orden jurídico, una gestión eficiente y eficaz. Se expresa en el recto y correcto ejercicio del poder público por parte de las autoridades administrativas; en lo razonable e imparcial de sus decisiones; en la rectitud de ejecución de las normas, planes, programas y acciones; en la integridad ética y profesional de la administración de los recursos públicos que se gestionan; en la expedición en el cumplimiento de sus funciones legales, y en el acceso ciudadano a la información administrativa, en conformidad a la ley”.

5.2 Empleo regido por derecho privado u otras formas de contratación

Más allá de los empleados de las empresas públicas, a los que nos referiremos luego, el Estatuto administrativo otorga al Estado la posibilidad de realizar contrataciones por honorarios a profesionales y técnicos de educación superior o expertos en materias determinadas, para llevar a cabo determinadas tareas no habituales o específicas. Puede utilizarse esta modalidad de contratación para personal extranjero que cumple con los requisitos antes enumerados. El personal por contrato se desempeña en su cargo por un año con posibilidades de renovarlo o de ser finalizado antes de cumplido el plazo establecido (Binder: 2000).

Existe otra modalidad de contratación, denominada “a honorarios” que no se encuentra subordinado ni sujeto a ninguna dependencia (Binder, 2000). Los contratos bajo la modalidad “a

contrata”, que es de duración anual, pueden ser renovados. Algunos son renovados por varios períodos consecutivos, pero en el año 2004 ha aumentado el número de despidos y no renovaciones.

Tal como nos han informado dirigentes gremiales de este país, casi la mitad de los trabajadores del SP se encuentran por fuera del régimen de estabilidad.

Sin perjuicio de lo dispuesto por la Constitución Nacional, se habilita a la ley el otorgamiento de determinados empleos la calidad de cargos de la exclusiva confianza del Presidente de la República o de la autoridad facultada para efectuar el nombramiento. Se consideran funcionarios de exclusiva confianza aquellos sujetos de libre designación y remoción del Presidente de la República o de la autoridad facultada para disponer el nombramiento. Estos empleos sólo pueden corresponder a los tres primeros niveles jerárquicos del respectivo órgano o servicio. Sin embargo, la ley podrá también otorgar la calidad de cargo de la exclusiva confianza a todos aquellos que conforman la planta de personal de la Presidencia de la República.

6. CANTIDAD DE TRABAJADORES EMPLEADOS EN EL SECTOR PÚBLICO

El número de trabajadores que se desempeñan en el Estado, es según datos del CLAD, de 171.660, y de la OIT 547.200.

7. CARACTERIZACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

El Estado y sus organismos se encuentran habilitados por la Constitución Nacional a desarrollar actividades empresariales o a participar en ellas si una ley los autoriza. El personal que se desempeña en estas empresas se encuentra amparado bajo la legislación común aplicable a los particulares, es decir, al derecho laboral privado.

8. LEY DE MINISTERIOS O EQUIVALENTES

La ley 18.575, de “Organización básica de la Administración Pública”, define que “los Ministerios son los órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores, los cuales corresponden a los campos específicos de actividades en que deben ejercer dichas funciones. Para tales efectos, deberán proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector. En circunstancias excepcionales, la ley podrá encomendar alguna de las funciones señaladas en el inciso anterior a los servicios públicos. Asimismo, en los casos calificados que determine la ley, un ministerio podrá actuar como órgano administrativo de ejecución”.

Con este artículo queda definida la organización de la gestión administrativa del Estado chileno. En artículos posteriores se define cómo se estructuran jerárquicamente los Ministerios (Subsecretarías, Secretarías Regionales Ministeriales y niveles jerárquicos de División, Departamento, Sección y Oficina).

Los servicios públicos centralizados o descentralizados que desarrollan su actividad en todo o parte de una región, se encuentran sometidos, en su caso, a la dependencia o supervigilancia del respectivo Intendente. No obstante, esos servicios se encuentran sujetos a las políticas nacionales y a las normas técnicas del Ministerio a cargo del sector respectivo.

9. ACTOR EMPRESARIO/ ÓRGANOS

Los trabajadores del SP responden al Ministro e Intendente correspondiente según les corresponda por su puesto de trabajo. Las asociaciones de funcionarios se encuentran sujetas a la fiscalización de la Dirección del Trabajo.

10. ACTOR SINDICAL

Los trabajadores de la Administración del Estado, incluidas las Municipalidades, y del Congreso Nacional tienen el derecho de constituir, sin autorización previa, asociaciones de funcionarios. El único requisito con que cuentan es que deben sujetarse a la ley y a los estatutos de las mismas. Sin embargo, se les prohíbe a los funcionarios públicos el derecho a sindicalización.

Según la ley 19.296, las asociaciones de funcionarios pueden ser de carácter nacional, regional, provincial o comunal, según la estructura jurídica del servicio, repartición, institución o ministerio en que se constituyan. Aquellas asociaciones que tienen estructura jurídica nacional, pueden tener como base la organización de sus funcionarios de la respectiva institución en la región.

Quien queda excluido del derecho a sindicalización, y cuyo funcionamiento es regido por la ley de Asociaciones de Funcionarios Públicos, es el personal de las Fuerzas Armadas, de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los funcionarios de las empresas del Estado dependientes del Ministerio de Defensa Nacional o que se relacionen con el Gobierno a través de éste. La asociación es libre y no requiere permiso previo, y la afiliación es voluntaria, personal e indelegable. Para gozar de personalidad jurídica, las asociaciones deben constituirse en conformidad a la ley.

Las asociaciones de funcionarios pueden constituir federaciones y confederaciones, afiliarse y desafiliarse de ellas. Estas organizaciones pueden a su vez constituir organizaciones internacionales de trabajadores, afiliarse y desafiliarse de las mismas, de acuerdo a las normas del derecho internacional. La afiliación a una asociación de funcionarios es voluntaria, personal e indelegable, y también el trabajador puede desafiliarse de la misma libremente.

Según la Ley 19.296, las principales finalidades de las asociaciones de funcionarios son:

- a) Promover el mejoramiento económico de sus afiliados y de las condiciones de vida y de trabajo de los mismos, en el marco que la normativa permite;
- b) procurar el perfeccionamiento de sus asociados, en los aspectos material y espiritual, así como también la recreación y el esparcimiento de ellos y de sus grupos familiares;
- c) recabar información sobre la acción del servicio público correspondiente y de los planes, programas y resoluciones relativos a sus funcionarios;
- d) hacer presente, ante las autoridades competentes, cualquier incumplimiento de las normas del Estatuto Administrativo, y demás que establezcan derechos y obligaciones de los funcionarios;
- e) dar a conocer a la autoridad sus criterios sobre políticas y resoluciones relativas al personal, a la carrera funcionaria, a la capacitación y a materias de interés general para la asociación;
- f) representar a los funcionarios en los organismos y entidades en que la ley les concediere participación; y pueden, a solicitud del interesado, asumir la representación de los asociados para deducir, ante la Contraloría General de la República, el recurso de reclamación establecido en el respectivo Estatuto Administrativo;
- g) prestar asistencia y asesoría técnica a sus asociados y a sus grupos familiares. Los asociados podrán otorgar también tal asistencia a los trabajadores pasivos que hubieren sido miembros del

respectivo servicio o institución, si así lo solicitaren, y, también, procurarles recreación y esparcimiento a tales pasivos y a sus grupos familiares;

h) Constituir, concurrir a la constitución o asociarse a mutualidades, fondos y otros servicios y participar en ellos. Estos servicios podrán consistir en asesorías técnicas, jurídicas, educacionales, culturales, de promoción, socio-económicas y otras;

i) Constituir, concurrir a la constitución o asociarse a instituciones de carácter previsional o de salud, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, y participar en ellas.

Los trabajadores de las empresas del Estado pueden constituir sindicatos, ~~pero~~ siguiendo la legislación correspondiente al derecho privado.

Quienes también están habilitados a conformar organizaciones sindicales, según la Ley de Reforma Laboral, son los funcionarios de las empresas del Estado dependientes del Ministerio de Defensa Nacional o que se relacionen con el Gobierno a través de dicho Ministerio.

11. INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN

11.1 Negociación Colectiva

El derecho a negociar colectivamente se encuentra garantizado constitucionalmente para los trabajadores en general, pero no se cuenta con legislación específica que se refiera al Sector Público.

En los hechos no se reconoce a los trabajadores del SP el derecho a negociar colectivamente, aunque sí se han llevado a cabo negociaciones informales y se está buscando alguna forma de regulación. El no contar con una normativa general que regule las negociaciones hace que los resultados de los acuerdos dependan de la fuerza de cada organización y de la voluntad de los funcionarios que ocupen el lugar de contraparte en cada ocasión.

Si bien Chile ha ratificado el Convenio 151 de la OIT, en la práctica, no se lo respeta en todo su alcance, lo que ha ocasionado reclamos por parte de las asociaciones sindicales ante dicha Organización.

12. INSTANCIAS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

12.1 Huelga

Según lo establecido en la Constitución Nacional, los funcionarios del Estado y de las Municipalidades no pueden ejercer el derecho a huelga.

Este derecho también se encuentra vedado a las personas que trabajan en corporaciones o empresas, cualquiera que sea su naturaleza, finalidad o función, que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o a la seguridad nacional. La ley define los procedimientos para determinar cuáles son estas corporaciones o empresas cuyos trabajadores están sometidos a la mencionada prohibición. Sin embargo, tal restricción no significa que en la práctica no sean llevadas a cabo este tipo de medidas de fuerza.

12.2 Reclamos

Los funcionarios públicos tienen derecho a reclamar ante la Contraloría General de la República cuando se incumple la legalidad afectando los derechos que les son garantizados por su estatuto. Cuentan con este mismo derecho las personas que se postulan a un concurso público para ingresar a un cargo en la Administración del Estado.

IV- Colombia

1. ORGANIZACIÓN JURÍDICO POLÍTICA

La organización jurídica de Colombia es unitaria y la gestión administrativa es descentralizada. El poder público se encuentra dividido en tres ramas: la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, cuyo objeto es el cumplimiento de las demás funciones del Estado. La Constitución Política colombiana establece que si bien los diferentes órganos del Estado poseen funciones que les son propias, colaboran armónicamente con los demás para la realización de sus fines.

La división política está organizada a partir de la definición de entidades territoriales que son los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. Además, la ley puede darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias.

2. GRADO DE AUTONOMÍA DE LOS ESTADOS, PROVINCIAS, DEPARTAMENTOS O REGIONES

Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y de la ley. A fin de ejercer dicha autonomía gozan de los siguientes derechos: gobernarse por autoridades propias; ejercer las competencias que les correspondan; administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y, participar en las rentas nacionales.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales son ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establecidos por la legislación.

Las autoridades políticas de los gobiernos locales son autónomas en la toma de sus decisiones administrativas, con respecto del poder central, una vez que las autoridades territoriales (gobernadores, alcaldes, diputados y concejales) son elegidos democráticamente por el electorado. Los distritos y municipios eligen sus propios representantes (descentralización política) y tienen presupuesto propio, aunque el Gobierno Nacional puede intervenir en el presupuesto distrital o municipal.

Sin embargo la Constitución prevé limitaciones a la autonomía referida: "Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes".

3. LEGISLACIÓN QUE REGULA EL EMPLEO PÚBLICO

El empleo público en Colombia está regulado por la Constitución Política, las legislaciones que a continuación se enumeran y por los Convenios Internacionales ratificados, que la misma Constitución los establece como legislación interna, y al garantizar los derechos humanos, tienen igual rango normativo que la Constitución. Este país ha ratificado los Convenios 87, 98, 151 y 154 de la OIT.

El **Código Sustantivo del Trabajo**, que regula las relaciones de derecho individual del trabajo de carácter particular y las de derecho colectivo del trabajo, oficiales y particulares. Sin embargo no es de aplicación para las relaciones de derecho individual del trabajo entre la administración pública y los trabajadores de ferrocarriles, empresa, obras públicas y demás servidores del Estado, que se rigen por estatutos especiales que posteriormente se dicten.

La **Ley 584** de 2000, modificatoria del Código Sustantivo del Trabajo, instituye garantías sindicales para los representantes de los trabajadores; establece la modalidad de contratos temporales; y, especifica aquellos trabajadores amparados por el fuero sindical. El Decreto Reglamentario de esta Ley, el 2813 de 2000, pauta el otorgamiento de permisos sindicales en el SP.

Se ha sancionado recientemente la **Ley 909** sobre Carrera Administrativa cuyo objeto es la regulación del sistema de empleo público y el establecimiento de los principios básicos que deben regular el ejercicio de la gerencia pública.

4. DEFINICIÓN DEL CONCEPTO DE SECTOR PÚBLICO

La Constitución Política define el concepto de Sector Público en los siguientes términos: “Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios”.

Existe una diferenciación entre empleados públicos y trabajadores oficiales u oficiales públicos. Los primeros tienen establecida con el Estado una relación legal y reglamentaria; los segundos están vinculados al servicio público mediante un contrato que se rige por normas especiales.

La nueva Ley de Carrera Administrativa define que conforman la función pública quienes prestan servicios personales remunerados, con vinculación legal y reglamentaria, en los organismos y entidades de la administración pública. Las categorías previstas en la función pública son :

- a) Empleos públicos de carrera;
- b) Empleos públicos de libre nombramiento y remoción;
- c) Empleos de período fijo;
- d) Empleos temporales.

Las siguientes categorías de empleo no están incluidas en la carrera administrativa:

1. Los empleados de elección popular, los de período fijo, los de trabajadores oficiales y aquellos cuyas funciones deben ser ejercidas en las comunidades indígenas conforme con su legislación.
2. Los de libre nombramiento y remoción que correspondan a uno de los siguientes criterios:
 - a) los de dirección, conducción y orientación institucionales, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices;
 - b) los empleos cuyo ejercicio implica especial confianza, que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo, que estén al servicio directo e inmediato de los siguientes funcionarios, siempre y cuando tales empleos se encuentren adscritos a sus respectivos despachos;

- c) los empleos cuyo ejercicio implica la administración y el manejo directo de bienes, dineros y/o valores del Estado;
- d) los empleos que no pertenezcan a organismos de seguridad del Estado, cuyas funciones como las de escolta, consistan en la protección y seguridad personales de los servidores públicos.

5. CARACTERIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

5.1 Empleo regido por derecho público

La Constitución define que el empleo en los órganos y entidades del Estado se rige por un sistema de carrera. No se encuentran comprendidos en la misma aquellos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y otros que determine la ley. Aquellos funcionarios cuyo sistema de nombramiento no es determinado por la Constitución o la ley son nombrados por concurso público.

La carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público. La Ley 909 de este año busca flexibilizar el retiro de los empleados públicos escalafonados en la carrera administrativa, ya que establece causal de retiro “razones de buen servicio, para los empleados de carrera administrativa, mediante resolución motivada” o “cuando el incumplimiento grave de una o algunas funciones asignadas al funcionario afectan directamente la prestación de los servicios que debe ofrecer la entidad”. Según un representante sindical, “esta norma da paso a la arbitrariedad, porque cualquier causa subjetiva dará lugar a la insubsistencia motivada, porque ante una eventual demanda, compete al empleado la carga de la prueba para demostrar la desviación de poder del nominador, asunto bastante complejo por el jurisprudencia del Consejo de Estado, que con rara excepción anula un acto administrativo por probarse este motivo de impugnación”.

Los representantes de los trabajadores opinan que la norma flexibilizará el ingreso y permanencia de los funcionarios de la administración pública y que en un futuro próximo los empleados transitorios serán la regla general mientras que el ingreso a ejercer empleos de carrera serán la excepción.

Desde el año 1999 hasta la fecha, la regla general de ingreso a la Administración Pública se da a través de la modalidad de provisionalidad, ya que la entidad competente para realizar los concursos aún no está conformada. Para el Consejo de Estado, la provisionalidad, no concede estabilidad alguna, asemejándose a los cargos de libre nombramiento y remoción, es decir, su estabilidad es precaria y la jurisprudencia orienta que la terminación de la provisionalidad no requiere motivación alguna. En cambio la Corte Constitucional, ha manifestado en sus fallos, que los trabajadores provisionales gozan de una estabilidad relativa y los actos que deciden su retiro deben motivarse.

Con respecto a elementos sustantivos de los procesos de selección del personal, la Ley de 2004 establece el criterio de mérito, de las calidades personales y de la capacidad profesional. Se refiere además a la búsqueda de la profesionalización de los recursos humanos que se desempeñan en el Estado y la capacitación como fuente de mejora de la eficiencia. Los empleos de carrera administrativa, para ingreso o ascenso, se proveen bajo período de prueba

En cuanto a los retiros, las causas posibles son:

- a) por declaratoria de insubsistencia del nombramiento en los empleos de libre nombramiento y remoción;
- b) por declaratoria de insubsistencia del nombramiento, como consecuencia del resultado no satisfactorio en la evaluación del desempeño laboral de un empleado de carrera administrativa;
- c) por razones de buen servicio, para los empleados de carrera administrativa, mediante resolución motivada;
- d) por renuncia regularmente aceptada;
- e) retiro por haber obtenido la pensión de jubilación o vejez;
- f) por invalidez absoluta;
- g) por edad de retiro forzoso;
- h) por destitución, como consecuencia de proceso disciplinario;
- i) por declaratoria de vacancia del empleo en el caso de abandono del mismo;
- j) por revocatoria del nombramiento por no acreditar los requisitos para el desempeño del empleo, de conformidad con el artículo 5° de la Ley 190 de 1995, y las normas que lo adicionen o modifiquen;
- k) por orden o decisión judicial;
- l) por supresión del empleo;
- m) por muerte;
- n) por las demás que determinen la Constitución Política y las leyes.

En cuanto a los derechos colectivos, la Constitución Política garantiza los relativos a la libre sindicalización, negociación colectiva y a huelga, excepto en los servicios esenciales. Sin embargo, no especifica si el derecho se refiere sólo al empleo privado o si también es de aplicación a trabajadores públicos.

5.2 Empleo regido por derecho privado

En las empresas mixtas, aquellas en que el gobierno tiene participación económica, los funcionarios se rigen por el derecho privado.

La nueva Ley de Carrera Administrativa crea una nueva modalidad de vinculación a través del empleo temporal, no incluido dentro de la carrera administrativa. Estos contratos son previstos para el ejercicio de actividades no permanentes de la administración, para desarrollar programas o proyectos de duración determinada, para consultoría y asesoría institucional, o para suplir necesidades de personal por sobrecarga de trabajo.

Los representantes sindicales sostienen que esta nueva modalidad de contratación en lugar de cumplir con el ejercicio de la carrera administrativa posibilita que la clase dirigente mantenga la concepción tradicionalista del Estado empleador y acuda a este tipo de vinculación para seguir proyectando la figura del clientelismo político. Por otro lado, aseguran que otra posibilidad es que a través de estos empleos transitorios se pretenda legalizar las nóminas paralelas existentes por “los contratos de servicios”, ya que las actividades de los empleos temporales se asemejan a la finalidad de dichos “contratos”.

Es común la existencia de contratos de prestación de servicios, para cumplir funciones de cargos necesarios para el desarrollo de las actividades públicas. Dicho contrato no genera una relación laboral, por lo tanto, las personas que lo ejercen no reciben salarios sino honorarios y deben abonar como impuesto el 10% de sus ingresos y pagar la totalidad de las cotizaciones de la

seguridad social, las que ascienden en el 2004 al 26.5%. Este contrato no concede el status de empleado público.

Estos contratos de prestación de servicios se han incrementado con la excusa de la eliminación de la burocracia, pero en la práctica ha resultado en la proliferación de contratos precarios y que se justifican como “gasto social”.

6. CANTIDAD DE TRABAJADORES EMPLEADOS EN EL SECTOR PÚBLICO

Según nos han informado representantes sindicales de este país, el número de trabajadores en el SP es de alrededor de 650.000, de los cuales 300.000 son trabajadores de la educación.

El estudio citado del CLAD estima que el número es de 766.562, mientras que la OIT expresa en su base de datos que tal número es menor, 425.800. Cabe aclarar que las estimaciones de esta organización sólo incluyen a las siete ciudades principales del país.

7. CARACTERIZACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

En principio, los trabajadores de las empresas públicas son considerados trabajadores oficiales, por lo que se rigen por el Código de Trabajo (derecho privado). Como empresa, la única que ha quedado sin privatizar es la empresa petrolera nacional.

Dentro de las empresas públicas hay distintas categorías de empleados públicos, pueden presentarse distintas formas de contratación. Se ha extendido la tercerización de ciertos servicios, que hacen que los trabajadores ya no sean empleados públicos.

8. LEY DE MINISTERIOS O EQUIVALENTES

El control del funcionamiento de la administración pública es definido por la Constitución Nacional.

Ella establece la creación de un Ministerio Público como órgano de control al que le corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas. Está compuesto por la Procuraduría General de la Nación y el Defensor del Pueblo.

Las funciones generales de la Procuraduría: vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos de la administración; proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad; defender los intereses de la sociedad, los colectivos; ejercer la vigilancia superior de quienes desempeñan funciones públicas, ejerciendo el poder disciplinario sobre la totalidad de los funcionarios del Estado. Es por lo tanto un complemento del equilibrio del poder, en cuanto al ejercicio de los funcionarios y la defensa de la institucionalidad.

El Defensor del Pueblo cumple la función de promover y divulgar el libre ejercicio de los derechos humanos, afianzando su poder como intermediador entre las agencias estatales y la sociedad.

La Contraloría General de la República está encargada de vigilar la gestión fiscal de la administración y, el manejo adecuado a la Constitución y las leyes de los bienes de la nación.

9. ACTOR EMPRESARIO/ ÓRGANOS

La Constitución establece que una Comisión Nacional del Servicio Civil es la responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, a excepción de aquellas carreras que tienen carácter especial.

La Comisión Nacional del Servicio Civil, es un órgano de garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público, de carácter permanente de nivel nacional, independiente de las ramas y órganos del poder público, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. La legislación establece que, con el fin de garantizar la plena vigencia del principio de mérito en el empleo público de carrera administrativa, la Comisión Nacional del Servicio Civil actuará de acuerdo con los principios de objetividad, independencia e imparcialidad.

Como responsable de la administración de la carrera administrativa son funciones de esta Comisión:

- a) establecer de acuerdo con la ley y los reglamentos, los lineamientos generales con que se desarrollarán los procesos de selección para la provisión de los empleos de carrera administrativa de las entidades a las cuales se aplica la presente ley;
- b) acreditar a las entidades para la realización de procesos de selección de conformidad con lo dispuesto en el reglamento y establecer las tarifas para contratar los concursos, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 30 de la presente ley;
- c) elaborar las convocatorias a concurso para el desempeño de empleos públicos de carrera, de acuerdo con los términos y condiciones que establezcan la presente ley y el reglamento;
- d) establecer los instrumentos necesarios para la aplicación de las normas sobre evaluación del desempeño de los empleados de carrera administrativa;
- e) conformar, organizar y manejar el Banco Nacional de Listas de Elegibles; el Banco de Datos de ex empleados con derechos de carrera cuyos cargos hayan sido suprimidos y que hubieren optado por ser incorporados y, el Banco de Datos de empleados de carrera desplazados por razones de violencia;
- f) remitir a las entidades, de oficio o a solicitud de los respectivos nominadores, las listas de personas con las cuales se deben proveer los empleos de carrera administrativa que se encuentren vacantes definitivamente, de conformidad con la información que repose en los Bancos de Datos a que se refiere el literal anterior;
- g) administrar, organizar y actualizar el registro público de empleados inscritos en carrera administrativa y expedir las certificaciones correspondientes;
- h) expedir circulares instructivas para la correcta aplicación de las normas que regulan la carrera administrativa;
- i) realizar los procesos de selección para el ingreso al empleo público a través de las universidades públicas o privadas o instituciones de educación superior, que contrate para tal fin;
- j) elaborar y difundir estudios sobre aspectos generales o específicos de la gestión del empleo público en lo relacionado con el ingreso, el desarrollo de las carreras y la evaluación del desempeño;
- k) absolver las consultas que se le formulen en materia de carrera administrativa.

Como órgano encargado de la vigilancia de la aplicación de las normas, son sus atribuciones:

- a) Una vez publicadas las convocatorias a concursos, la Comisión podrá en cualquier momento, de oficio o a petición de parte, adelantar acciones de verificación y control de la gestión de los procesos con el fin de observar su adecuación o no al principio de mérito; y, dado el caso, suspender cautelarmente el respectivo proceso, mediante resolución motivada;

- b) Dejar sin efecto total o parcialmente los procesos de selección cuando se compruebe la ocurrencia de irregularidades, siempre y cuando no se hayan producido actos administrativos de contenido particular y concreto relacionados con los derechos de carrera, salvo que la irregularidad sea atribuible al seleccionado dentro del proceso de selección impugnado;
- c) Recibir las quejas, reclamos y peticiones escritas, presentadas a través de los medios autorizados por la ley y, en virtud de ellas u oficiosamente, realizar las investigaciones por violación de las normas de carrera que estime necesarias y resolverlas observando los principios de celeridad, eficacia, economía e imparcialidad. Toda resolución de la Comisión será motivada y contra las mismas procederá el recurso de reposición;
- d) Resolver en segunda instancia las reclamaciones que sean sometidas a su conocimiento en asuntos de su competencia;
- e) Conocer de las reclamaciones sobre inscripciones en el Registro de Empleados Públicos, de los empleados de carrera administrativa a quienes se les aplica la presente ley;
- f) Velar por la aplicación correcta de los procedimientos de evaluación del desempeño de los empleados de carrera;
- g) Poner en conocimiento de las autoridades competentes los hechos constitutivos de violación de las normas de carrera, para efectos de establecer las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales a que haya lugar;
- h) Tomar las medidas y acciones necesarias para garantizar la correcta aplicación de los principios de mérito e igualdad en el ingreso y en el desarrollo de la carrera de los empleados públicos, de acuerdo a lo previsto en la presente ley;
- i) Presentar un informe ante el Congreso de la República dentro de los diez (10) primeros días de cada legislatura, o cuando este lo solicite, sobre sus actividades y el estado del empleo público, en relación con la aplicación efectiva del principio de mérito en los distintos niveles de la Administración Pública bajo su competencia.

En cuanto a los órganos de dirección y gestión del empleo público y la gerencia pública, encontramos:

1. El Departamento Administrativo de la Función Pública encargado de:

- a) bajo las orientaciones del Presidente de la República le corresponde la formulación de la política, la planificación y la coordinación del recurso humano al servicio de la Administración Pública a nivel nacional y territorial;
- b) elaborar y proponer al Gobierno Nacional anteproyectos de ley y proyectos de decretos reglamentarios en materia de función pública;
- c) fijar, de acuerdo con el Presidente de la República y el Departamento Nacional de Planeación, las políticas en materia de organización administrativa del Estado, orientadas hacia la funcionalidad y modernización de las estructuras administrativas y los estatutos orgánicos de las entidades públicas del orden nacional;
- d) elaborar y aprobar el Plan anual de empleos vacantes de acuerdo con los datos proporcionados por las diferentes entidades y dar traslado del mismo a la Comisión Nacional del Servicio Civil;
- e) impulsar, coordinar y, en su caso, ejecutar los planes, medidas y actividades tendientes a mejorar el rendimiento en el servicio público, la formación y la promoción de los empleados públicos;
- f) velar por el cumplimiento y aplicación por parte de las unidades de personal de las normas generales en materia de empleo público, sin perjuicio de las atribuciones conferidas a la Comisión Nacional del Servicio Civil;
- g) fijar, de acuerdo con el Presidente de la República, las políticas de gestión del recurso humano al servicio del Estado en la Rama Ejecutiva del Poder Público dentro del marco de la

Constitución y la ley, en lo referente a las siguientes materias: planeación del recurso humano, vinculación y retiro, bienestar social e incentivos al personal, sistema salarial y prestacional, nomenclatura y clasificación de empleos, manuales de funciones y requisitos, plantas de personal y relaciones laborales;

h) definir las políticas generales de capacitación y formación del talento humano al servicio del Estado en la Rama Ejecutiva del Poder Público y asesorar y apoyar técnicamente a las distintas unidades de personal en estas materias;

i) diseñar y gestionar los sistemas de información en materia de empleo público, en coordinación con las unidades de personal de las entidades públicas y con la Comisión Nacional del Servicio Civil en lo relacionado con el Registro Público de Carrera;

j) asesorar a la Rama Ejecutiva de todos los órdenes y, en especial a los municipios en materias relacionadas con la gestión y desarrollo del talento humano;

k) formular planes estratégicos de recursos humanos y líneas básicas para su implementación por parte de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva;

l) desarrollar en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la estructura del empleo público que permita la aplicación de las normas de función pública;

m) velar por el prestigio del Gobierno como empleador;

n) determinar los parámetros a partir de los cuales las entidades del nivel nacional y territorial elaborarán los respectivos manuales de funciones y requisitos y hacer seguimiento selectivo de su cumplimiento a las entidades del nivel nacional;

o) formular el Plan Nacional de Formación y Capacitación;

p) apoyar a la Comisión Nacional del Servicio Civil, cuando esta lo requiera, en el desempeño de sus funciones;

q) las demás que le asigne la ley.

2. Una Comisión de Personal por cada organismo y entidad regulado por la Ley de Carrera Administrativa, conformada por dos (2) representantes de la entidad u organismo designados por el nominador o por quien haga sus veces y dos (2) representantes de los empleados quienes deben ser de carrera administrativa y elegidos por votación directa de los empleados, cuyas funciones son:

a) velar porque los procesos de selección para la provisión de empleos y de evaluación del desempeño se realicen conforme con lo establecido en las normas y procedimientos legales y reglamentarios y con los lineamientos señalados por la Comisión Nacional del Servicio Civil. Las citadas atribuciones se llevarán a cabo sin perjuicio de las facultades de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Para el efecto, la Comisión de Personal deberá elaborar los informes y atender las solicitudes que aquella requiera;

b) resolver las reclamaciones que en materia de procesos de selección y evaluación del desempeño y encargo les sean atribuidas por el procedimiento especial;

c) solicitar a la Comisión Nacional del Servicio Civil la exclusión de la lista de elegibles de las personas que hubieren sido incluidas sin reunir los requisitos exigidos en las respectivas convocatorias, o con violación de las leyes o reglamentos que regulan la carrera administrativa. En el caso de no atenderse la solicitud, deberán informar de esta situación a la Comisión Nacional del Servicio Civil para que adopte las medidas pertinentes;

d) conocer, en primera instancia, de las reclamaciones que formulen los empleados de carrera que hayan optado por el derecho preferencial a ser vinculados, cuando se les supriman sus empleos, por considerar que han sido vulnerados sus derechos;

e) conocer, en primera instancia, de las reclamaciones que presenten los empleados por los efectos de las incorporaciones a las nuevas plantas de personal de la entidad o por desmejoramiento de sus condiciones laborales o por los encargos;

- f) velar porque los empleos se provean en el orden de prioridad establecido en las normas legales y porque las listas de elegibles sean utilizadas dentro de los principios de economía, celeridad y eficacia de la función administrativa;
- g) velar porque en los procesos de selección se cumplan los principios y reglas previstas en esta ley;
- h) participar en la elaboración del plan anual de formación y capacitación y en el de estímulos y en su seguimiento;
- i) proponer en la respectiva entidad la formulación de programas para el diagnóstico y medición del clima organizacional;
- j) las demás funciones que le sean atribuidas por la ley o el reglamento.

10. ACTOR SINDICAL

Como ya se ha expresado, la Constitución garantiza el derecho a conformar libremente sindicatos o asociaciones, sin la intervención del Estado. Su reconocimiento jurídico se producirá con la inscripción del acta de constitución. Quienes no gozan de este derecho son los miembros de la Fuerza Pública.

El Código Sustantivo del Trabajo define que a los representantes sindicales de los servidores públicos se les concedan permisos sindicales para que puedan atender las responsabilidades que se desprenden del derecho fundamental de asociación y libertad sindical. Aclara además, que el Gobierno Nacional debe reglamentar esta materia, en concertación con los representantes de las centrales sindicales.

Se han elevado un número considerable de reclamos ante la OIT por violaciones a la Libertad Sindical. Las reclamaciones van más allá que por el derecho a sindicalización, sino que lo que se reivindica es el derecho a la vida, por la persecución que sufren los trabajadores y sus representantes en este país. Según los dirigentes sindicales, el Gobierno autoritario y centralista quita al Estado su carácter social y democrático, que debería garantizar la Libertad Sindical. De hecho es una reivindicación del sindicalismo del SP la recuperación del Estado Social.

Dentro del conflicto armado presente en Colombia, el sindicalismo es uno de los sectores más afectados, situación que se verifica a partir de asesinatos, desapariciones forzadas, amenazas y desplazamientos. Consecuencia de tal situación, es el repliegue y retiro de los afiliados de sus organizaciones.

11. INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN

11.1 Negociación Colectiva

La Constitución instituye el derecho de negociación colectiva como medio para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley.

Luego, el Código del Trabajo define que los sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliegos de condiciones ni celebrar convenciones colectivas, pero los sindicatos de los demás trabajadores oficiales tienen todas las atribuciones de los otros sindicatos de trabajadores, y sus pliegos de peticiones se deben tramitar en los mismos términos que los demás, aún cuando no puedan declarar o hacer huelga. Es decir, se permite la negociación colectiva a los trabajadores oficiales, que, según uno de nuestros informantes, son aquellos que

están vinculados con el Estado a través de un contrato de trabajo, y por lo general, desempeñan labores de sostenimiento y mantenimiento de la obra pública; pero no a los empleados públicos.

La OIT ha observado al Gobierno de Colombia en reiteradas ocasiones para que se reconozca de manera efectiva a los servidores públicos que no trabajan en la administración del Estado. La Comisión encargada de dichas observaciones ha subrayado que “en virtud de lo dispuesto en el Convenio 98, los empleados públicos que no ejercen actividades propias de la administración del Estado deberían gozar del derecho de negociación colectiva”.

Como los Convenios de la OIT ratificados por Colombia tienen rango superior a la legislación, esta limitación a la negociación colectiva del Código Sustantivo del Trabajo sería inconstitucional, en violación al Convenio 151 de dicha Organización, el cual ha sido ratificado por Colombia en el año 1997.

Nos ha comentado uno de nuestros informantes que en el año 1998, la Corte Suprema de Justicia consideró acorde con la Constitución la diferenciación entre trabajadores oficiales y empleados públicos para efectos del ejercicio del derecho de negociación colectiva, señalando que los primeros gozan de este derecho plenamente, mientras que los segundos lo hacen de manera restringida, pues si bien éstos tienen derecho a buscar y alcanzar soluciones concertadas en caso de conflicto, no se puede afectar en modo alguno la facultad que tienen las autoridades de fijar unilateralmente las condiciones de empleo.

La Corte se ha pronunciado de esta manera: “... Esto significa que la creación de mecanismos que permitan a los empleados públicos, o sus representantes, participar en la determinación de sus condiciones de empleo es válida, siempre y cuando se entienda que en última instancia la decisión final corresponde a las autoridades señaladas en la Constitución, esto es, al Congreso y al Presidente en el plano nacional, y a las asambleas, a los concejos, a los gobernadores y a los alcaldes en los distintos órdenes territoriales, que para el efecto obran autónomamente. Con esa misma restricción, es igualmente legítimo que se desarrollen instancias para alcanzar una solución negociada y concertada entre las partes en caso de conflicto entre los empleados públicos y las autoridades”.

La Asociación de Empleados del Municipio de Medellín, (ADEM), ha realizado acuerdos colectivos con las administraciones municipales. En la actualidad cuatro organizaciones sindicales de empleados públicos del Municipio de Medellín han presentado en conjunto un pliego de peticiones. Sin embargo, la Administración por medio del Doctor Sergio Fajardo Valderrama se ha negado a iniciar conversaciones formales para discutir el petitorio.

11.2 Otros espacios de participación

La Ley 909 del corriente año establece el funcionamiento regular de las Comisiones de Personal, a las que ya nos hemos referido, como instancia de concertación entre ambas partes de la relación laboral. Con el propósito de que sirvan de escenario para tal fin existirán Comisiones de Personal Municipales, Distritales, Departamentales y Nacional, cuya conformación y funciones serán determinadas por el reglamento, que para el efecto expida la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Se ha creado el Comité Distrital de Diálogo y Concertación Laboral, por medio de un Decreto del Alcalde de Bogotá, en el año 2004. El fin es la constitución de un espacio de diálogo y concertación entre el Estado Municipal y las organizaciones sindicales de servidores públicos de

este distrito. Busca además definir un mecanismo de interlocución de carácter institucional conjunto, para tratar temáticas relacionadas con el régimen laboral aplicable y políticas de empleo y de seguridad social.

En enero de 2005, el sindicalismo de Bogotá entra en un proceso de discusión sobre la organización del Estado municipal. Lo que se busca es que la estructura administrativa responda al interés de la ciudadanía.

12. INSTANCIAS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

Se nos ha comentado que es continua la manifestación de conflictos colectivos, debido a la constante vulneración de derechos laborales y el recorte de los mismos, cuestión que se inscribe dentro de la política de flexibilización de los derechos de los trabajadores y la reducción del Estado. Por lo general, los sindicatos de empleados públicos han acudido a las vías de hecho, en la búsqueda de una solución que interese a los agremiados. Entre estas vías de hecho se encuentra el paro o cese de actividades.

Se han llevado a cabo fuertes acciones sindicales a nivel local para reivindicar el lugar que deben ocupar las empresas públicas en los gobiernos locales.

Según la Constitución es deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo.

El Código del Trabajo establece que deben someterse a arbitraje obligatorio los conflictos colectivos de trabajo que se presenten en los servicios públicos esenciales y que no hubieren podido resolverse mediante arreglo directo.

12.1 Huelga

La Constitución garantiza a los trabajadores el derecho a huelga, excepto en los servicios esenciales.

Según nos ha informado un representante sindical de Colombia, los trabajadores oficiales tienen garantizado este derecho, pero no así los empleados públicos.

Los servicios esenciales son luego definidos en el Código del Trabajo, considerando como tales a “toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas”.

Define luego, aunque no taxativamente a las siguientes actividades como servicio esencial:

- a) las que se presten en cualquiera de las ramas del Poder Público;
- b) las de empresas de transportes por tierra, agua y aire; y de acueducto, energía eléctrica y telecomunicaciones;
- c) las de establecimientos sanitarios de toda clase, tales como hospitales y clínicas;
- d) las de establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia;
- e) las plantas de leche, plazas de mercado, mataderos y de todos los organismos de distribución de estos establecimientos, sean ellos oficiales o privados;
- f) las de todos los servicios de la higiene y aseo de las poblaciones;
- g) la de explotación, elaboración y distribución de sal;

- h) las de explotación, refinación, transporte y distribución de petróleos y sus derivados, cuando estén destinadas al abastecimiento normal de combustibles del país, ajuicio del Gobierno;
- i) cualesquiera otras que a juicio del Gobierno interesen a la seguridad, sanidad, enseñanza y a la vida económica o social del pueblo. EL Gobierno decidirá de las actividades de que trata este ordinal, previo concepto que solicite al Consejo de Estado.

La OIT ha observado esta definición, ya que considera que viola el Convenio 87 de Libertad Sindical, ya que en muchas de ellas, la prohibición de la huelga no sólo se aplica en los servicios esenciales en el sentido estricto del término, es decir, aquellos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población, sino también en servicios que no son necesariamente esenciales y la posibilidad de despedir a los dirigentes sindicales que hayan intervenido o participado en una huelga ilegal, incluso cuando la ilegalidad resulta de exigencias contrarias a los principios de libertad sindical, y la facultad del Ministro del Trabajo para someter el diferendo a fallo arbitral cuando una huelga se prolongue más allá de cierto período.

12.2 Reclamos

La Ley 584 de 2000 define que los servidores públicos, exceptuando aquellos servidores que ejerzan jurisdicción, autoridad civil, política o cargos de dirección o administración son susceptibles de ser amparados por el fuero sindical.

V- Ecuador

1. ORGANIZACIÓN JURÍDICO POLÍTICA

La organización jurídica de Ecuador es unitaria, su administración descentralizada y desconcentrada. La Constitución Política establece que el territorio del país es indivisible. Para la administración y la representación política, éste se divide en provincias, cantones y parroquias. Además, existen circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que son establecidas por la ley.

2. GRADO DE AUTONOMÍA DE LOS ESTADOS, PROVINCIAS, DEPARTAMENTOS O REGIONES

La Constitución Política define que los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.

Los gobiernos provincial y cantonal gozan de plena autonomía y pueden dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras. La ley es quien establece las competencias de los órganos del régimen seccional autónomo, para evitar superposición y duplicidad de atribuciones, y regula el procedimiento para resolver los conflictos de competencias.

3. LEGISLACIÓN QUE REGULA EL EMPLEO PÚBLICO

El empleo público se encuentra regulado por la Constitución Política, los convenios internacionales ratificados, 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo, y la legislación que a continuación se especifica.

La **Ley de Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa** es de aplicación para los servidores públicos, mientras que los obreros del Estado se rigen por el **Código del Trabajo**.

4. DEFINICIÓN DEL CONCEPTO DE SECTOR PÚBLICO

La Constitución establece que son instituciones del Estado e integran el Sector Público:

- a) Los organismos y dependencias de las Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial;
- b) Los organismos electorales;
- c) Los organismos de control y regulación;
- d) Las entidades que integran el régimen seccional autónomo;
- e) Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado;
- f) Las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos.

Luego la Ley de Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa define quiénes están comprendidos dentro del Servicio Civil de la siguiente manera:

- a) los ciudadanos ecuatorianos que ejerzan funciones públicas remuneradas en las instituciones, entidades y organismos previstas en el artículo anterior; y,
- b) los ciudadanos ecuatorianos que ejerzan funciones en instituciones del Estado en concordancia con lo dispuesto en el Constitución Política de la República.

Ambas categorías incluyen a quienes se desempeñen en todas las instituciones, entidades y organismos del Estado. Incluye además a las corporaciones, fundaciones, empresas, compañías y en general sociedades en las cuales las instituciones del Estado tengan mayoría de acciones o un aporte total o parcial de capital o bienes de su propiedad al menos en un cincuenta por ciento.

Quienes no quedan comprendidos dentro del Servicio Civil son:

- a) los dignatarios o autoridades elegidos por votación popular;
- b) los funcionarios elegidos o nombrados, conforme la Constitución Política de la República y leyes correspondientes, por el Congreso Nacional o por el Presidente de la República;
- c) los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, que se rigen por sus propias leyes;
- d) los dignatarios, autoridades o miembros de los cuerpos colegiados o de las corporaciones a cuyo cargo corre el gobierno de las instituciones del Estado;
- e) los funcionarios y servidores de la Función Legislativa que se rigen por su propia Ley;
- f) los funcionarios y servidores de la Función Judicial que se rigen por su propia Ley;
- g) los trabajadores de las instituciones del Estado que se rigen por el Código del Trabajo; y,
- h) el personal docente e investigadores universitarios, técnico-docente, profesional y directivo que están sujetos a la Ley Orgánica de Educación, Ley de Educación Superior, Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional.

Sin embargo, dicho personal y todo aquel servidor de las instituciones del Estado no comprendidos en el servicio civil, serán sujetos de los derechos, deberes, obligaciones y prohibiciones que establece la Ley Orgánica y que no estén previstas en aquellas que las normen.

Luego, existe una cantidad de funcionarios que si bien se encuentran dentro del Sistema de Servicio Civil no están comprendidos dentro de la carrera administrativa. Estos son:

- a) los servidores protegidos por la Ley de Servicio Exterior;
- b) los funcionarios que tienen a su cargo la dirección política y administrativa del Estado, los Ministros, Secretarios Generales y Subsecretarios de Estado; el Secretario Nacional Técnico de Recursos Humanos y Remuneraciones, los titulares y las segundas autoridades de las instituciones del Estado; los titulares de los organismos de control y las segundas autoridades de estos organismos; los secretarios generales; los coordinadores generales; coordinadores institucionales; intendentes de control; los directores; los gerentes y subgerentes de las empresas e instituciones del Estado; los gobernadores, los intendentes, subintendentes y comisarios de policía; los jefes y tenientes políticos, que son cargos de libre nombramiento y remoción;
- c) los mencionados en el párrafo anterior; y,
- d) los que ejerzan funciones con nombramiento a período fijo por mandato legal.

Existen entonces dos sistemas paralelos. Por un lado, la Carrera Administrativa, que se aplica a los profesionales. Por el otro, se encuentran los empleados públicos, que se rigen por el Código de Trabajo.

5. CARACTERIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

5.1 Empleo regido por derecho público

El objetivo del Servicio Civil y la Carrera Administrativa es tender al desarrollo profesional y personal de los servidores públicos, en búsqueda de lograr el permanente mejoramiento de la eficiencia, eficacia y productividad del Estado y sus Instituciones, mediante el establecimiento, funcionamiento y desarrollo de un Sistema Técnico de Administración de Recursos Humanos.

La legislación ecuatoriana prevé un Sistema Integrado de Desarrollo de Recursos Humanos, que consiste en un conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos orientados a validar, impulsar las habilidades y conocimientos de los servidores del servicio civil, a fin lograr eficiencia, eficacia y oportunidad del servicio público. Para cumplir con tal fin está conformado por los Subsistemas de Planificación de Recursos Humanos; Clasificación de puestos; Reclutamiento y Selección de Personal; Capacitación y Desarrollo Profesional; y, Evaluación del Desempeño.

Las Unidades de Administración de Recursos Humanos de cada institución del Estado, conforme a las políticas de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público, son las encargadas de la selección de candidatos para ocupar puestos públicos. El ingreso a un puesto se realiza mediante un concurso de merecimientos y oposición, por medio del cual se evalúa la idoneidad de los interesados. El acceso a los mismos es libre. Los ascensos también se efectúan mediante concurso de merecimientos y oposición de los servidores opcionados y la Unidad de Administración de Recursos Humanos es quien debe elaborar la correspondiente nómina de elegibles.

El ingreso por medio de concursos es lo que garantiza a los servidores públicos su estabilidad.

Según uno de nuestros informantes si bien las leyes creadas determinan este riguroso sistema de selección de personal y el establecimiento de concursos de merecimientos para el ingreso, esto no se cumple en la mayoría de los casos. Sólo es de efectivo cumplimiento en los niveles de profesionales colegiados o federados con leyes gremiales que establecen el concurso de

oposición y merecimientos. En los demás puestos, no se da cumplimiento a los concursos para el ingreso. En cuanto a la promoción o a los ascensos previstos en la Carrera Administrativa, tampoco tiene un fiel cumplimiento, debido al alto grado de politización del Sector Público siendo favorecidos ingresos o ascensos de personas afines al partido político de turno en el Gobierno.

Tal como nos ha informado un representante sindical del Ecuador “si bien la Constitución del Ecuador garantiza el derecho al trabajo, la sindicalización, libre asociación con fines pacíficos y el derecho a una remuneración justa, las leyes colaterales e inferiores poco a poco han puesto una serie de restricciones al desenvolvimiento del sector laboral público y una reducción sistemática del tamaño burocrático, a más de políticas remunerativas tendientes a reducir la masa salarial y un congelamiento de salarios públicos”. Además, se han establecido una serie de reformas a la Seguridad Social que reduce la protección social tanto en el ámbito público como privado.

La Ley de Servicio Civil garantiza los siguientes derechos a los servidores públicos:

- a) gozar de estabilidad en su puesto, luego del período de prueba;
- b) percibir una remuneración justa que será proporcional a su función, eficiencia y responsabilidad;
- c) gozar de prestaciones legales y de jubilación cuando corresponda de acuerdo con la ley;
- d) ser restituidos a sus puestos cuando terminaren el servicio militar obligatorio; este derecho podrá ejercitarse hasta treinta días después de haber sido licenciados de las Fuerzas Armadas;
- e) recibir la indemnización por supresión del puesto;
- f) asociarse y designar sus directivas;
- g) disfrutar de treinta días de vacaciones anuales pagadas después de once meses, por lo menos, de servicio continuo;
- h) ser restituidos a sus puestos en el término de cinco días posteriores a la ejecutoria de la sentencia en caso de que el Tribunal competente haya fallado a favor del servidor suspendido o destituido y recibir de haber sido declarado nulo el acto administrativo impugnado, las remuneraciones con los respectivos intereses que dejó de percibir en el tiempo que duró el proceso legal respectivo;
- i) demandar ante los organismos y tribunales competentes el reconocimiento o la reparación de los derechos que consagra esta Ley Orgánica;
- j) recibir un tratamiento preferente para reingresar en las mismas condiciones de empleo a la institución pública de la que hubiere renunciado para emigrar al exterior en busca de trabajo, en forma debidamente comprobada; y,
- k) otros que establezca la ley.

Según su opinión se presenta una situación similar con respecto al cumplimiento de los Convenios de la OIT ratificados, ya que aduciendo la necesidad de mantener el equilibrio económico del país, “se han generado un andamiaje de leyes que vulneran y reducen los derechos laborales públicos”.

Cabe aclarar que de acuerdo a la política gubernamental ecuatoriana contenida en la Carta de Intención última firmada entre el Gobierno del Ecuador y el FMI se prevé una reducción de 5.000 puestos de trabajo públicos en el año 2005.

5.2 Empleo regido por derecho privado

Existe en Ecuador empleo público regulado por el derecho privado. En el marco del impulso a la desregulación estatal en la administración del Estado, una de las principales políticas que se

está implementando es la Descentralización del Estado, a través de la cual los organismos seccionales, Municipios, toman a cargo competencias y atribuciones del Gobierno Central de varias áreas de la administración pública (salud, educación, vialidad, turismo, obra pública, etc).

Esto ha traído como consecuencia que para los estudios técnicos se prevea la contratación de consultores nacionales o extranjeros, bajo la modalidad de contratos ocasionales del personal institucional, y la aparición de tercerizadas, instituciones privadas que toman a cargo determinadas atribuciones y actividades propias del Estado.

6. CANTIDAD DE TRABAJADORES EMPLEADOS EN EL SECTOR PÚBLICO

En Ecuador, según datos de la OIT, el número de trabajadores del SP es 346.600.

7. CARACTERIZACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

Según información recibida, Ecuador no ha privatizado ninguna de sus empresas públicas, sólo un sector de la empresa de telecomunicaciones, donde rige un sistema mixto.

Los trabajadores de las empresas públicas tienen en comparación salarios más elevados que los trabajadores de la Administración Central. Se rigen por el Código de Trabajo, pero en la actualidad se los está transfiriendo al sistema de Carrera Administrativa.

8. LEY DE MINISTERIOS O EQUIVALENTES

La organización ministerial es definida en la Constitución Política, pero legislaciones específicas agregan nuevos Ministerios a la Administración Central.

9. ACTOR EMPRESARIO/ ÓRGANOS

La Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (SENRES), con personalidad jurídica de derecho público, autonomía técnica, funcional, administrativa y financiera, con jurisdicción nacional, es el organismo que a más de las funciones y atribuciones establecidas para la Dirección Nacional de Personal, en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, su Reglamento General y sus disposiciones conexas, tiene las siguientes atribuciones:

- a) ejercer la rectoría de la administración de los recursos organizacionales y humanos del Sector Público;
- b) proponer las políticas de Estado y de Gobierno relacionadas con la gestión de recursos organizacionales y humanos del Sector Público;
- c) emitir políticas, normas e instrumentos de desarrollo administrativo sobre diseño, reforma e implementación de estructuras organizacionales por procesos y recursos humanos, mediante resoluciones que serán publicadas en el Registro Oficial a aplicarse en las instituciones, organismos y dependencias del Sector Público;
- d) evaluar y controlar la aplicación de la políticas, normas e instrumentos de desarrollo administrativo, antes referidos;
- e) desempeñar la Secretaría Nacional Técnica del Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público (CONAREM);
- f) coordinar con el Ministerio de Economía y Finanzas, los estudios relacionados con la programación económica del país que sirvan de base para la emisión de las resoluciones del CONAREM;

- g) remitir al CONAREM, para su conocimiento y resolución, estudios técnicos relacionados a la gestión de remuneraciones del Sector Público;
- h) evaluar la aplicación de las políticas y normas remunerativas emitidas por el CONAREM;
- i) preparar y expedir los reglamentos de aplicación general de Gestión Organizacional por Procesos y de Recursos Humanos;
- j) administrar el Sistema Nacional de Información de Gestión Organizacional, Recursos Humanos e ingresos de los servidores y trabajadores del Sector Público;
- k) administrar el Sistema de Información de Impedidos de ocupar puestos en el Sector Público y requerir de las instituciones, organismos y dependencias, la aplicación de las normas legales pertinentes; y,
- l) otras que le asigne la Ley.

El Secretario Nacional es nombrado por el Presidente de la República y ejerce la representación legal y extrajudicial.

Por otro lado, las Unidades de Administración de Recursos Humanos cuentan con las siguientes funciones:

- a) cumplir y hacer cumplir la presente Ley dentro de su jurisdicción administrativa, así como preparar los proyectos de reglamentos internos que fueren necesarios;
- b) promover, diseñar, programar, ejecutar e intervenir en la realización de programas educativos, de ética pública y de capacitación para el personal de la Institución;
- c) proporcionar información a los aspirantes a puestos, sobre la carrera administrativa y respecto a las oportunidades de trabajo, capacitación y ascensos;
- d) proporcionar asesoramiento para el establecimiento de sistemas técnicos de administración y de remuneraciones de recursos humanos en la Institución;
- e) cumplir las funciones técnicas que le fueren delegadas por la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público;
- f) desarrollar programas de reclutamiento para seleccionar candidatos idóneos para la Institución;
- h) elaborar y administrar las pruebas para el ingreso de los aspirantes a puestos; mediante concursos de méritos y oposición, bajo las modalidades de comparecencia, sin comparecencia, abiertos, cerrados y otros;
- h) certificar las nóminas de elegibles y enviarlas a las autoridades nominadoras que las soliciten;
- i) planear y administrar el sistema de evaluación del desempeño de la Entidad, mediante metodologías objetivas y principalmente cuantificables;
- j) preparar los registros y estadísticas del personal de la Institución;
- k) tramitar las sanciones disciplinarias a los servidores de la Institución, de conformidad con el régimen disciplinario vigente;
- l) Informar sistemática y permanentemente a la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público de sus actividades, así como preparar las sugerencias y trabajos para el mejoramiento de la administración de recursos humanos;
- n) establecer prácticas adecuadas de gestión de personal, supervisión, sistemas de sugerencias, salubridad y seguridad, evaluación de rendimiento, psicología laboral, motivación, condiciones adecuadas de trabajo y otras, dentro de la Entidad;
- n) participar en la preparación de los proyectos de presupuestos de gastos de personal de la entidad;
- ñ) presentar los planes y proyectos a los que se refieren los literales anteriores a su inmediato superior para su aprobación; y,
- o) otras establecidas en la ley y sus reglamentos.

Las Unidades de Administración de Recursos Humanos dependen técnicamente de la Secretaría

Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público; y, administrativa, orgánica, funcional y económicamente, de sus respectivas instituciones.

Con respecto a las remuneraciones de los dignatarios, autoridades, funcionarios, servidores y trabajadores de las entidades y organismos previstos, son Organismos de gestión, regulación y control de las mismas:

- a) la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público;
- b) el Ministerio de Economía y Finanzas;
- c) el Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos; y,
- d) la Contraloría General del Estado, en el ámbito de su competencia.

10. ACTOR SINDICAL

La Constitución Política garantiza el derecho de organización de trabajadores y empleadores y su libre desenvolvimiento, sin autorización previa y conforme a la legislación. Para todos los efectos de las relaciones laborales en las instituciones del Estado, el sector laboral debe ser representado por una sola organización.

Según nos fue informado, en el país existe una gran cantidad de centrales sindicales en el Sector Público y privado, así como una buena cantidad de gremios de profesionales. Nos han detallado que debido a la flexibilización laboral parte de su accionar se ha visto afectado. No obstante ello, aún se mantiene la libertad de acción de la dirigencia sindical y las licencias son concedidas.

No obstante ello, nos han comentado que el Gobierno busca dividir a los trabajadores, ya que los únicos trabajadores habilitados a constituir sindicatos son quienes se encuentran cubiertos por el Código de Trabajo. Por el contrario, quienes se encuentran bajo la Ley de Carrera Administrativa, administrativos y profesionales, no tienen derecho a la sindicalización, pero igualmente se agrupan en Federaciones de profesionales. Por ejemplo, la Federación de Enfermeras no es legal como sindicato, pero efectivamente existe y está afiliada a la ISP.

Los trabajadores del Seguro Social, que siempre estuvieron cubiertos por el Código de Trabajo y por un único Convenio Colectivo, ~~pero~~ por medio de un Decreto los dividieron y dejaron sólo dentro de Convenio a los obreros, perjudicando a los profesionales.

Por otro lado, existe otro tipo de violación a la libertad sindical desde el punto de vista de la asociación. Se ha duplicado el número de trabajadores necesarios para conformar una entidad sindical, de 15 a 30.

11. INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN

11.1 Negociación Colectiva

El derecho a la negociación colectiva está garantizado por la Constitución Política, tanto para el ámbito privado como el público. En varias empresas privadas del Estado existen contratos colectivos para sus trabajadores. Sin embargo, según se nos ha informado, sus alcances sociales son disminuidos paulatinamente en ambos ámbitos.

En la práctica, en el SP nunca hubo negociación colectiva a nivel de los profesionales. En cambio, en cada Ministerio existe el derecho a negociar para los obreros, como limpieza y mensajeros, que, como ya hemos nombrado, no están incluidos dentro de la Carrera Administrativa.

11.2 Otros espacios de participación

Si bien es frecuente el diálogo entre las partes, los resultados frecuentemente no son satisfactorios llegando a conflictos laborales.

12. INSTANCIAS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

12.1 Huelga

Si bien el derecho a huelga está garantizado constitucionalmente, esta misma norma prohíbe la paralización, a cualquier título, de los servicios públicos, en especial los de salud, educación, justicia y seguridad social; energía eléctrica, agua potable y alcantarillado; procesamiento, transporte y distribución de combustibles; transportación pública, telecomunicaciones. Luego define que la ley establecerá las sanciones pertinentes.

Es decir, que prácticamente el ejercicio de la huelga se encuentra vedado en el Sector Público. No quiere decir esto que en la práctica no se realicen. Últimamente en el país ha crecido el número de conflictos laborales generados por la reducción o congelamiento de la masa salarial, esto tiene alcance tanto en obreros como en profesionales del Sector Público y Privado. La resolución de los mismos tiene como base el diferir las aspiraciones para el futuro o finalmente no cumplirlos.

Por ejemplo, un conflicto en el sector salud, culminó con la prisión y la cancelación de cuarenta y cinco enfermeras. Esto llevó a una lucha por su restitución.

12.2 Reclamos

Ante la violación de algún derecho consagrado en la Ley de Servicio Civil, la misma prevé que los servidores públicos tienen la potestad de reclamar ante el Tribunal Distrital de Contencioso Administrativo, del lugar donde se originó el acto administrativo impugnado o del lugar en donde ha generado efecto dicho acto. Este derecho podrá ejercitarlo el servidor sin perjuicio de requerir a la autoridad competente de la entidad pública que revea el acto administrativo que lo perjudica.

Según la Constitución Nacional, los conflictos colectivos de trabajo son sometidos a tribunales de conciliación y arbitraje, integrados por los empleadores y trabajadores, presididos por un funcionario del trabajo. Estos tribunales son los únicos competentes para la calificación, tramitación y resolución de los conflictos.

VI- Perú

1. ORGANIZACIÓN JURÍDICO POLÍTICA

La organización jurídica de Perú es unitaria y su gestión gubernamental es descentralizada.

2. GRADO DE AUTONOMÍA DE LOS ESTADOS, PROVINCIAS, DEPARTAMENTOS O REGIONES

El país se encuentra dividido en 24 departamentos, 188 provincias y 1.793 distritos. Según la Constitución Nacional, Perú cuenta con un gobierno descentralizado. Sin embargo los municipios, ya sean provinciales o distritales, apenas cuentan con autonomía política, económica y administrativa para la ejecución de los asuntos de su competencia.

Como plantean Bonifacio y Falivene, la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, de 2002, promueve la descentralización a través del fortalecimiento de los Gobiernos Locales y Regionales y la gradual transferencia de funciones.

3. LEGISLACIÓN QUE REGULA EL EMPLEO PÚBLICO

El empleo público se encuentra regulado por la Constitución Política, que fue sancionada en 1993, y que ha sufrido modificaciones a la fecha, los Convenios ratificados de la OIT y las leyes siguientes.

La **Ley 11.377**, y su decreto reglamentario Número 500, de 1950 establece el Estatuto y Escalafón del Servicio Civil.

El **Decreto Ley N° 22.867** del año 1980 tiene como fin impulsar el proceso de desconcentración administrativa.

El **Decreto Legislativo N° 276/84**, establece la naturaleza estatutaria del empleo público y que éste es regido por el derecho administrativo. Este decreto es conocido como la “Ley de Bases de Remuneraciones del Sector Público y de la Carrera Administrativa”. Establece como característica de la carrera administrativa la permanencia y un sistema único de remuneraciones.

La **Ley 24.514/86** garantiza la estabilidad en el empleo privado, por lo que es de aplicación a aquellos trabajadores contratados por modalidades especiales (no regidos por la Ley de Servicio Civil) y a los empleados de empresas públicas.

El **Decreto Ley 728/91**, “Ley de Fomento al Empleo” si bien es de aplicación para el empleo privado, abarca también a muchos trabajadores que prestan tareas en el Estado, ya que se encuentran amparados por este tipo de derecho. Este decreto básicamente lo que introduce es flexibilidad en los contratos. Es decir, modifica ciertas garantías de estabilidad establecidas en la Ley antes citada.

El **Decreto Ley 26.093/92**, estableció que los titulares de los Ministerios y de las Instituciones Públicas descentralizadas deben cumplir con evaluaciones de desempeño semestrales, realizadas al personal a su cargo. Aquellos que no cumplan con los estándares esperados pueden ser destituidos de sus cargos por cese por causa de excedencia. Por lo tanto, este decreto limita la estabilidad garantizada en leyes anteriores.

La **Ley N° 27.594**, aprobada en diciembre de 2001 define la participación del Poder Ejecutivo en el nombramiento y designación de funcionarios públicos.

La **Ley 27.658**, denominada Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, aprobada en enero de 2002, derogó el antiguo Decreto Ley 834/96, cuyo objeto es establecer los principios y

la base legal para iniciar el proceso de modernización de la gestión del Estado, en todas sus instituciones e instancias.

La **Ley 27.785**, “Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República”, aprobada el 22/Jul/2002 y publicada el 23/Jul/2002, establece la regulación del ámbito, organización, atribuciones y funcionamiento de dicho sistema. Designa una serie de actividades destinadas a llevar un control de gestión públicas de las diversas entidades. Significa la incorporación de un organismo autónomo que interviene en la evaluación y en el control de cada institución. Esta norma deroga la Ley N° 26162 que definía el concepto de Sector Público, aunque, en esta temática, mantiene la misma definición.

El **Decreto Supremo 010-2003** ordenó en un texto único las regulaciones referidas a las relaciones colectivas de trabajo en el ámbito privado garantizado el derecho de libre asociación sindical, de negociación colectiva y de huelga, por lo que se aplica a aquellos trabajadores del Estado que se encuentran comprendidos en el régimen de la actividad privada.

La **Ley 28.175/04**, denominada Ley Marco del Empleo Público, entrará en vigencia a partir de enero de 2005, y su objeto es establecer los lineamientos necesarios requeridos para contar con una administración pública moderna, profesional, jerárquica, unitaria, descentralizada y desconcentrada. Para ello, regula las relaciones de trabajo y la gestión del desempeño laboral.

Por otro lado, existen 5 proyectos de Ley sobre las siguientes materias:

- Ley de la Carrera Administrativa del Servidor Público
- Ley de Funcionarios y Empleados de Confianza
- Ley de Gestión del Empleo Público
- Ley de Incompatibilidades y responsabilidades del Personal del Empleo Público
- Ley de Sistema Único de Remuneraciones

Por otro lado, Perú ha ratificado los Convenios 87, 98, 135 y 151 de la Organización Internacional del Trabajo. El Convenio 87 fue ratificado el 15 de diciembre de 1959 por la Resolución Legislativa N° 13281. El Convenio 98 se ratificó el 18 de noviembre de 1963 mediante la Resolución Legislativa N° 14712, y el Convenio 151 por la Constitución Política del Perú de 1979, Decimoséptima Disposición General y Transitoria.

4. DEFINICIÓN DEL CONCEPTO DE SECTOR PÚBLICO

Según la Constitución Nacional y el decreto 276/84, no están comprendidos en la definición de empleo público, los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza, ni los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta. El mencionado decreto especifica además que los miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales también se encuentran por fuera de la carrera administrativa.

La Ley 27.785 define como servidor o funcionario público a todo aquel que independientemente del régimen laboral en que se encuentra, mantiene vínculo laboral o contractual de cualquier naturaleza con alguna de las entidades que esa misma Ley define, y que ejerce funciones en dichas entidades.

Para los contratos de servicios no personales (SNP) existe vacío legal en cuanto a derechos y obligaciones tanto del empleador como del empleado.

La ley sancionada en 2004, y que aún no ha entrado en vigencia establece que se considera empleado público a todo aquel que presta servicios personales, de manera subordinada y remunerada en una entidad de la administración pública, cualquiera sea su clasificación, y la parte orgánica y funcional de la gestión del empleo público. Incluye como entidades empleadoras a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los Gobiernos Regionales y Locales y organismos autónomos.

Establece una clasificación del empleo público: funcionario público, empleado de confianza y servidor público. No incluye a funcionarios públicos y empleados de confianza, ni miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. Define además, que a los trabajadores contratados por regímenes especiales les es de aplicación la misma regulación que a los empleados públicos, excepto en particularidades de la prestación.

Esta Ley marco llama a la sanción de leyes específicas referidas a la carrera del servidor público, funcionarios públicos y empleados de confianza, sistema de remuneraciones, gestión del empleo público e incompatibilidades y responsabilidades.

5. CARACTERIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

5.1 Empleo regido por derecho público

El decreto legislativo 276/84 establece la estabilidad para todos los empleados públicos. Las causales que extinguen la relación laboral son fallecimiento, renuncia, cese definitivo (límite de edad, pérdida de nacionalidad, incapacidad permanente física o mental o ineficiencia o ineptitud probada) y destitución. Describe además, la carrera administrativa, a la cual se ingresa por medio de concurso, y las promociones por concurso, la progresión sucesiva de niveles basada en la formación y capacitación, méritos individuales y antigüedad en el puesto.

Si bien se garantiza a los empleados públicos estabilidad, las cláusulas constitucionales prevén la posibilidad de reducir empleos en razón de necesidades económicas o conveniencias de reestructuración, otorgando al trabajador una indemnización.

El carácter profesional del servicio público es ratificado por la Ley Marco del Empleo Público.

Sin embargo, al no estar una parte importante de los trabajadores públicos comprendidos en la carrera administrativa, ésta se encuentra desdibujada, es parcial y muestra los límites de la profesionalización pretendida.

Según un representante gremial, la carrera administrativa y los concursos previstos por la legislación vienen siendo aplicados con muchas discrepancias y limitaciones. La siguiente descripción grafica esta situación. "No se conoce de concursos de ingreso regulares de nuevos trabajadores para el régimen laboral público, esto se debe a que los sueldos son fijados en montos muy bajos. Ocurre todo lo contrario para los trabajadores sujetos al régimen privado, no sólo porque los sueldos son espectaculares por su monto, sino también porque no se les exige el requisito de antigüedad o trayectoria de desempeño para alcanzar los topes máximos remunerativos en el nivel y grupo ocupacional del escalafón. La regulación del régimen laboral privado no estipula la obligación de hacer carrera administrativa, por tanto, ni bien ingresa a trabajar, desde el primer día puede percibir el mismo sueldo del nivel y grupo ocupacional de otro trabajador del régimen publico que tuvo que esperar más de 25 o 30 años de servicios para alcanzar el tope máximo remunerativo de su línea de carrera".

Un representante gremial de la Federación Nacional de Trabajadores del Sector Salud, nos informó que si bien en el área de salud existía una escala que comprende catorce niveles, los escalafones fueron suprimidos y sólo se mantienen los niveles administrativos. Por otro lado, los concursos son prácticamente inexistentes, por lo que no hay posibilidades de movilidad. La nueva ley no respeta los niveles escalafonarios anteriores.

La Ley Marco define las características que debe contener el empleo público. Entre ellas, cabe mencionar los principios de igualdad de oportunidades sin discriminación, de irrenunciabilidad de derechos constitucionales y de interpretación más favorable al trabajador en caso de duda.

Se define además, por medio del Decreto 276/84, que el acceso al empleo público se debe instrumentar mediante concurso abierto y público, por grupo ocupacional, en base a méritos y capacidad de las personas, en un régimen de igualdad de oportunidades. Sin embargo, un dirigente sindical nos ha planteado que hoy esos concursos, como hemos mencionado, son prácticamente inexistentes.

Las remuneraciones de los trabajadores del Estado se encuentran integradas por un haber básico o principal, bonificaciones (antigüedad, carga de familia y diferencial) y beneficios (suma de dinero al cumplir 25 o 30 años de servicios, aguinaldo y compensación por tiempo de servicios al cese). Según la legislación, las remuneraciones se calcularán en base a 3 principios: universalidad, base técnica y competencia laboral. Establece un sistema de bienestar social e incentivos para el personal. La antigüedad se incrementa cada 5 años y es igual a 0.5% sobre la remuneración básica. Los sueldos cuentan con un adicional por productividad que se encuentra en relación con los ingresos de cada organización (en el caso del hospital, dependerá de los ingresos obtenidos por las prestaciones brindadas). Esto lleva a que, junto a la diferente fuerza relativa de cada institución, exista una gran desigualdad en los niveles de remuneración, situación agudizada en el interior del país.

El salario se ve constantemente depreciado por su no actualización en relación a la inflación. El salario mínimo vital es de 460 soles y la canasta básica está calculada en 1200. Cabe aclarar que está prohibida la discusión salarial.

Por otro lado, algunos trabajadores, como sucede en el caso de salud, no cuentan con derechos mínimos, como es la licencia por maternidad. Las mujeres en estado de embarazo deben trabajar hasta el día del parto, son internadas y a las 48 horas deben volver a trabajar. Es común además la manifestación de enfermedades ocupacionales como HIV y tuberculosis.

La legislación considera a la capacitación tanto un derecho como un deber del empleado público.

Las causas de extinción del contrato que define son: fallecimiento, renuncia, mutuo disenso, destitución, invalidez permanente que le impida llevar adelante sus funciones, jubilación y cese.

La Ley 27568 introduce el concepto de ética a la Administración Pública y la evaluación de la gestión por medio de resultados, a través de la utilización de recursos tecnológicos, la planificación estratégica y concertada, la rendición pública y periódica de cuentas y la transparencia, como canales de control de la acción del Estado.

La entrada en vigencia de la nueva Ley de Marco del Empleo Público ha traído una fuerte discusión entre el sector sindical y el Estado, ya que como nos ha informado un dirigente

sindical, ésta anula la estabilidad y la carrera administrativa a partir de un cambio de las estructuras de cargos. Se elimina la antigua distinción de profesional, técnico y auxiliar y se introducen las figuras de funcionarios, empleados de confianza y personal de apoyo. Otro punto que ha producido controversias es la institucionalización de la tercerización, ya que desde su óptica “se está normando el ajuste”.

5.2 Empleo regido por derecho privado u otras formas de contratación

La laboralización fue una de las estrategias de la primera etapa de la reforma del Estado en el Perú, signada por la construcción de islas de modernidad y eficiencia. Desde el punto de vista de las relaciones laborales, se produce un cambio debido a que los nuevos diseños organizacionales definen que las relaciones de empleo, quedan sometidas al Derecho del Trabajo. El cambio de régimen laboral, no modifica ni la naturaleza jurídica de la condición de servidor público, ni la naturaleza pública de la institución, pues las actividades y funciones de la institución son netamente públicas.

Existen otras formas de contratación, pretendiendo someter al derecho civil prestaciones que, por su propia naturaleza, corresponden al derecho administrativo, como los contratos de prestación de servicios que se rinden en el lugar y horario designados por la entidad, la que proporciona los elementos de trabajo y asume los gastos que la prestación del servicio demanda, y contratos en los cuales, a pesar de ser solventados por fondos del Estado, la contratación se efectúa mediante organismos internacionales.

Nos han informado que es de conocimiento público la existencia de contratos escandalosos para organismos internacionales con el aporte de fondos del Estado. Frente a tal situación, mediante el Decreto Supremo N° 004-2001-TR (publicado el 28 de febrero de 2001) se constituyó una Comisión Multinacional encargada de estudiar y elaborar un informe sobre la situación del personal de la administración pública central, cuyo documento final fue publicado en el diario oficial El Peruano el 28 de julio de 2001. A raíz de tal publicación se creó por el Decreto Supremo N° 125-2001-PCM (publicado el 1° de diciembre de 2001) la Comisión Multisectorial de Alto Nivel encargada de estudiar, elaborar y proponer un nuevo régimen de la carrera administrativa al Consejo de Ministros. A esta misma Comisión, también se le encargó por el Decreto Supremo N° 016-2002-PCM (publicado el 22 de febrero de 2002) el estudio, elaboración y propuesta de un nuevo Sistema de Remuneraciones de Servidores del Estado.

Existe expectativa gremial en cuanto a que la sanción de la Ley Marco y las cinco leyes que la siguen podría habilitar a que los técnicos y auxiliares sean tercerizados.

Otra forma, por medio de las empresas intermediarias de servicios especiales y cooperativas de trabajadores, cuya forma se encuentra regulada por la Ley 27.626.

La ley Marco llama a una revisión de los regímenes especiales de contratación estableciendo plazos menores a la entrada en vigencia de la misma.

En el régimen privado no sólo son más altos los salarios, sino que son mayores los beneficios colaterales; de manera destacada, las dos gratificaciones anuales, la asignación familiar y la compensación por tiempo de servicios. En el público, las remuneraciones son menores (lo que, por otro lado, ha generado mecanismos de incrementos encubiertos), y no hay mayores beneficios complementarios.

5.3 Diferencias entre el empleo en el Sector Público y en el Sector Privado

Existe un anteproyecto de ley ingresado al Congreso de la República en el presente año denominado “Ley General de Trabajo”, el cual se constituiría en un Código de Trabajo que regularía el trabajo tanto para el Sector Público como para el Sector Privado. Obra a cargo de la “Comisión de Trabajo” del Congreso de la República.

Siguiendo lo expresado por uno de nuestros entrevistados, las diferencias entre el empleo público y el privado son notables, y esto puede observarse en los niveles de remuneración y prácticas diversas que se han dado en la Administración Pública de Perú.

Dentro de los trabajadores públicos, según estén amparados por el derecho público o el privado se observan disparidades. Como referíamos en el punto anterior, los sueldos que perciben los trabajadores sujetos al régimen laboral privado son relativamente altos; a la vez que los trabajadores comprendidos en el régimen público están incluidos en un “Sistema Único de Remuneraciones” con asignaciones remunerativas totales de nivel muy bajo.

Este Sistema Único se fue desnaturalizando en la década del 90, por ser de muy difícil aplicación debido a su rigidez. Esa es la razón que forzó a la creación de una política remunerativa paralela para los trabajadores contratados del régimen privado, produciéndose una gran dispersión salarial. Incluso, algunas entidades han creado su propia “Escala Salarial” y sus propios “Clasificadores de Cargos”.

Por otro lado, los funcionarios del gobierno de cargos altos, haciendo uso de su posición, se han ubicado dentro del régimen privado a fin de gozar las remuneraciones correspondientes al sistema privado. A la vez, crearon mecanismos de renuncia voluntaria con incentivos para los trabajadores comprendidos en el régimen público con la intención de extinguirlos de la Administración Pública.

Un representante gremial nos ha manifestado que “para introducir el régimen laboral de la actividad privada en la administración pública, pretextaron que la actividad laboral sería más eficiente y competitiva, siempre que las remuneraciones sean tan atractivas como las que perciben los trabajadores del sector privado”. Esto ha dado por resultado que “la función pública es desempeñada tanto por trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad pública como privada, con aplicación de sueldos altamente diferenciados entre ambos, además de recibir los privados beneficios dinerarios colaterales con mayor generosidad que los públicos”.

6. CANTIDAD DE TRABAJADORES EMPLEADOS EN EL SECTOR PÚBLICO

No contamos con el número exacto de trabajadores del SP ya que ni las estadísticas de la OIT ni del CLAD las ofrecen. Sin embargo, Bonifacio y Falivene sostienen que el peso del empleo público descendió desde el 11.6% al 7.2% (sobre el total de la Población Económicamente Activa) para los años 1991 y 1998, respectivamente.

7. CARACTERIZACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

Según la Constitución Nacional, los empleados de las empresas públicas no se encuentran comprendidos en el régimen de carrera administrativa.

8. ACTOR EMPRESARIO/ ÓRGANOS

Aspectos referidos a los sistemas de racionalización y personal, pasaron a ser responsabilidad exclusiva de los titulares de cada entidad del Sector Público. No existen responsables de la gestión de los recursos humanos que sean profesionales a cargo de oficinas competentes, lo que provoca la falta de integralidad en la escasa información disponible.

Es decir, cada Ministerio tiene a su cargo la administración de su propio personal y el Ministerio de Trabajo no tiene ninguna competencia en esta materia.

La Ley 28.175/04 crea el Consejo Superior del Empleo Público (COSEP), como organismo público descentralizado, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, que cumple la función de ente rector del empleo público. Este organismo a la fecha no se ha conformado y la negociación se lleva a cabo a nivel ministerial.

8. ACTOR SINDICAL

La Constitución Nacional garantiza a los empleados públicos el derecho a sindicación. El decreto legislativo 276/84 garantizaba con anterioridad a los trabajadores el derecho a constituir sindicatos.

No se reconoce estos derechos a los funcionarios del Estado con poder de decisión y los que desempeñan cargos de confianza o de dirección, así como a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

El funcionario público tiene una categoría diferente a la de servidor público. El primero, al ser considerado “empleado de confianza”, no cuenta con derechos gremiales. El servidor público, por el contrario, sí cuenta con derecho de sindicalización y huelga.

Sin embargo, la legislación sobre Libertad Sindical en el SP es “oscura y limitada”, como ha manifestado un representante sindical. El no haber ratificado el Convenio 135 de la OIT hace que ciertos derechos propios del ejercicio de la actividad sindical, como la negociación colectiva y la huelga, se vean limitados.

Según nos ha informado un representante sindical de Perú, el sistema de organizaciones sindicales en su país contempla regímenes diferenciados para el Sector Público y para el Sector Privado. No obstante ello, es común la aplicación de algunas disposiciones del régimen privado para solucionar vacíos legales en el ámbito público, basado en el Principio de Analogía. En otros casos, existe mandato expreso para aplicar la legislación del régimen privado para dar solución a los asuntos del Sector Público. En sus propias palabras, “no hay interés del Estado por hacer una regulación transparente, clara o precisa que beneficie a sus trabajadores”.

Los sindicatos se organizan y actúan a nivel de cada institución.

Como nos ha informado uno de nuestros entrevistados, el sistema de organizaciones sindicales, contempla regímenes diferenciados para el Sector Público y para el Sector Privado. Sin embargo, es usual la aplicación de algunas disposiciones del régimen privado para solucionar vacíos legales en el ámbito público, por el Principio de Analogía. En otros casos, existe mandato expreso para aplicar la legislación del régimen privado para dar solución a los asuntos del Sector Público. Nos ha confirmado que la normatividad en materia sindical se encuentra más

desarrollada o completa para los trabajadores del Sector Privado que para los trabajadores públicos.

La nueva Ley Marco del Empleo Público no se refiere a la posibilidad de asociación colectiva de los trabajadores del Estado.

En la institucionalización de las relaciones laborales que está en proceso, se incluye la reciente creación del Registro de Organizaciones Sindicales del Sector Público que dará personería jurídica a las organizaciones formalizada el día 23 de noviembre de 2001 en el Congreso, por medio de la Ley N° 27556. A partir de la declaración del Decreto Supremo N° 003-2004-TR aprobado el 23 de marzo de 2004 y publicado el 24 de marzo de 2004, este registro queda en la órbita del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

La exigencia para la constitución de una asociación sindical de trabajadores públicos es del 20% de los afiliados, con un mínimo de 20 personas. De esta manera, se permite la pluralidad sindical. En cuanto a organizaciones de segundo y tercer grado, sólo se habilita la conformación de aquellas que sólo representen intereses o bien públicos o privados, por lo que no pueden unirse los distintos sectores. En este momento el Sector Público se encuentra sin representación sindical legitimada (Bonifacio y Falivene) a través de un sindicato de alcance nacional (Tercer Nivel) para los trabajadores del Sector Público.

Ha existido una Central de este nivel, pero no se encuentra en funcionamiento en la actualidad. Actualmente, es intención de algunas organizaciones sindicales poner el tema en agenda.

9. INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN

10.1 Negociación Colectiva

La negociación colectiva entre Organismos Públicos y trabajadores estatales o sus asociaciones, se encuentra prohibida por el Decreto 276/84, en todo aquello que se refiera a condiciones de trabajo o beneficios que signifiquen aumentos salariales.

Al no reconocer el Gobierno el derecho a la negociación de Convenios Colectivos de Trabajo, sólo existen acuerdos y actas compromiso que carecen de formalidad. Esto hace que aquellos temas acordados luego sean desconocidos.

La Constitución no otorga a los servidores públicos derecho a la negociación colectiva. Según Bonifacio y Falivene, no existen en el Sector Público procedimientos aceptados para la negociación bajo la forma de convenios colectivos, sin embargo, existe de hecho la negociación colectiva en el Sector Público y se negocia por entidad.

La Ley Marco que entrará en vigencia en 2005 otorga a la Negociación Colectiva el status de fuente de derecho. Sin embargo, no se refiere a ella en el cuerpo de la norma, ni establece cláusulas o llamados a legislación en esta materia. Por ello, esta ley está siendo cuestionada por los trabajadores estatales, considerándola nociva y lesiva a los derechos adquiridos, razones que ya impulsaron los preparativos para interponer en sede jurisdiccional al acción de inconstitucionalidad.

Nos han informado que no ha sido firmado ningún Convenio Colectivo en la administración estatal. Sin embargo, suele tomarse dicho nombre para dársele a la suscripción de Actas de

Compromiso que casi nunca se cumplen por no tener la naturaleza vinculante de los verdaderos convenios. Sus efectos, por lo general, se diluyen en el tiempo o se cumplen de manera limitada. No dejan de ser paliativos que no llegan a resolver los gravitantes problemas de fondo de los trabajadores. Estos acuerdos podrían ser llamados negociaciones colectivas de hecho, sin alcanzar los efectos trascendentales de las verdaderas negociaciones colectivas de derecho.

La negociación colectiva en materia salarial que es llevada a cabo en los diversos organismos se encuentra supeditada a que exista viabilidad presupuestaria. Sin embargo, como no hay derecho a la información, los sindicatos no conocen la real factibilidad expresada por el presupuesto.

10.2 Otros espacios de participación

Se ha establecido un proceso de diálogo en el Consejo Nacional del Trabajo (Bonifacio y Falivene).

Según un representante gremial, antes de la década del 90 existieron corrientes sindicales promovidas únicamente por trabajadores de la administración pública. Se había fundado la Confederación Intersectorial de Trabajadores Estatales (CITE), la cual había obtenido algunas conquistas por medio de negociación bilateral. Sin embargo, el gobierno dictatorial del ex presidente Fujimori logró que tal asociación fuera desarmada, a través de la aplicación de leyes que reestructuraban numerosas entidades del Estado, dando lugar a la cesantía en el empleo de importantes líderes sindicales del régimen público. Desde aquel momento no existe en Perú una representación sindical de tercer grado que congregue a todos los sectores de la administración pública.

10. INSTANCIAS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

11.1 Huelga

La Constitución Nacional garantiza a los empleados públicos el derecho a huelga. El decreto legislativo 276/84 garantizaba con anterioridad este mismo derecho.

No se reconoce estos derechos a los funcionarios del Estado con poder de decisión y los que desempeñan cargos de confianza o de dirección, así como a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

La declaración de la huelga requiere la verificación de su procedencia como requisito para determinar su legalidad. La huelga en los servicios públicos esenciales está reglamentada, para asegurar la continuidad de la prestación, con base a la información por parte de las empresas, del número de trabajadores, horarios y turnos a cumplir para ello. La ley incluye entre los servicios esenciales los sanitarios y de salubridad, de limpieza y saneamiento, de electricidad, agua, desagüe, gas y combustible, establecimientos penales, comunicaciones y telecomunicaciones, transporte, defensa y seguridad nacional, administración de justicia, etc.

Según nos ha manifestado un representante sindical, las autoridades de la administración pública prefieren no entrar al diálogo y emplean todo tipo de artificios y evasivas para no constituir la "Comisión Paritaria" que plantee fórmulas de solución a las controversias laborales. La justificación a tal situación es la carencia de disponibilidad presupuestal para atender las demandas. Es por ello que los trabajadores se ven obligados a recurrir a la huelga, que jamás es declarada fundada. Es declarada ilegal dado el evidente conflicto de intereses. El Estado cumple

a la vez dos roles: de un lado representa al empleador y de otra parte se desempeña como regulador en las relaciones laborales.

11.2 Reclamos

Los trabajadores estatales tienen garantizado por el decreto legislativo 276/84 el derecho a realizar reclamos ante el Tribunal del Servicio Civil, última instancia administrativa:

- individuales por causas de declaración de derechos de pensiones, cese definitivo, cese temporal disciplinario o destitución;
- colectivos sobre incumplimientos o interpretación de disposiciones legales, resoluciones administrativas o laudos arbitrales;
- por resoluciones del mismo Tribunal o precedentes jurisprudenciales de los Consejos Regionales;
- por interpretación de otras legislaciones o del Estatuto.

En la práctica, según nos ha informado un representante gremial, los reclamos son por casos individuales.

Sus resoluciones son impugnables por acción contencioso-administrativa frente a tribunales habilitados a tal efecto.

Existen además Consejos Regionales que son los encargados de conocer en última instancia administrativa, los reclamos de los empleados públicos sobre todas aquellas temáticas que no son abordadas por el Tribunal.

A partir de la entrada en vigencia de la Ley 28175/04, se creará el Tribunal del Empleo Público, como órgano del COSEP, ante quien se impondrán los reclamos vía administrativa referidos al acceso, salida y pago de remuneraciones del empleo público. Una vez agotada la vía administrativa, puede recurrirse en vía contencioso administrativa.

En lo que refiere a la regulación y arbitraje en el nuevo registro de asociaciones sindicales públicas, el Ministerio de Trabajo es el referente institucional y órgano de ejecución.

VII- Costa Rica

1. ORGANIZACIÓN JURÍDICO POLÍTICA

Costa Rica es un país unitario y se encuentra dividido en siete provincias. Éstas a su vez se subdividen en cantones y los cantones en distritos.

1. LEGISLACIÓN QUE REGULA EL EMPLEO PÚBLICO

El empleo público se encuentra regulado por la Constitución Nacional, los convenios internacionales ratificados (87, 98 y 135 de la Organización Internacional del Trabajo) y la siguiente legislación.

La **Ley 1.581**, Estatuto del Servicio Civil, define las características del trabajo en el Sector Público.

La **Ley 6.227**, modificatoria de la anterior, es denominada Ley General de la Administración Pública, y es la regulación que se aplica en toda la Administración del Estado y demás entes públicos, cuando no existe una regulación especial para los mismos. En la misma se definen los Ministerios y otros órganos que forman parte de la Administración, atribuciones y funciones de los responsables de los mismos.

Estas dos leyes son las únicas que regulan las relaciones laborales en el Sector Público, más allá de aquellas propias de cada Ministerio o entidad adscripta al mismo.

Según uno de nuestros informantes, "el nivel de cumplimiento es relativamente aceptable, tratándose del Sector Público, en efecto, se brindan algún tipo de facilidades a los representantes de los trabajadores, se garantiza la libertad de organización sindical y se negocia colectivamente (Instituciones Descentralizadas y Corporación Municipales) salvo en la Administración Pública central. El cumplimiento de tales instrumentos internacionales, mismos que han sido debidamente ratificados por nuestra Asamblea Legislativa, en el Sector Privado, son abiertamente vulnerados".

2. DEFINICIÓN DEL CONCEPTO DE SECTOR PÚBLICO

La legislación considera servidor público a "la persona que presta servicios a la Administración o a nombre y por cuenta de ésta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura, con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva".

Se consideran equivalentes los términos "funcionario público", "servidor público", "empleado público", "encargado de servicio público" y demás similares, y el régimen de sus relaciones es el mismo para todos ellos.

No se encuentran comprendidos dentro de esta definición, según el Estatuto de la Administración Pública,

- a) los funcionarios de elección popular;
- b) los miembros de la fuerza pública, excepto el personal de los Departamentos de Extranjeros y Cédulas de Residencia y de Migración y Pasaportes y el personal de las Bandas Militares; y
- c) los funcionarios y empleados que sirvan cargos de confianza personal del Presidente o de los Ministros.

3. CARACTERIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

4.1 Empleo regido por derecho público

Las relaciones laborales en el Estado son regidas por el derecho administrativo.

El servidor público debe desempeñar sus funciones de manera tal que se satisfaga el interés público, entendido éste como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los miembros de la comunidad.

En cuanto al régimen disciplinario, los servidores públicos están sujetos a responsabilidad disciplinaria por sus acciones, actos o contratos opuestos al ordenamiento administrativo, si hubo actuado con dolo o culpa grave, sin perjuicio de la aplicación de un régimen disciplinario más grave que prevean otras leyes.

Según describen Bonifacio y Falivene, la Constitución no garantiza estabilidad a los funcionarios públicos, de modo que por razones de economía o funcionalidad, el Estado puede despedir servidores públicos pagándoles una indemnización. Unilateralmente, la Administración puede rescindir o resolver, según corresponda, sus relaciones contractuales, por motivo de incumplimiento, por causa de fuerza mayor, caso fortuito o cuando así convenga al interés público. En este sentido, las cláusulas constitucionales prevén la posibilidad de reducir empleos en razón de necesidades económicas o conveniencias de reestructuración, otorgando al trabajador una indemnización.

Sin embargo, uno de nuestros informantes nos ha observado que “el artículo 192 de la Constitución Política establece la estabilidad laboral en el empleo de los servidores públicos adscritos al Régimen de Servicio Civil, haciendo expreso señalamiento de que los mismos sólo pueden ser despedidos por las causales que establece la legislación laboral. En cuanto al despido motivado en el interés público, el mismo sólo se puede ejecutar cuando se lleven a cabo procesos de reestructuración que la misma Carta Fundamental establece, otorgándoles una indemnización igual a la totalidad de años servidos. En este tipo de despido no existe la indemnización por daños y perjuicios. La figura de daños y perjuicios ocasionados, básicamente opera en el derecho privado y se produce cuando en un juicio ordinario de trabajo, el patrono no logra demostrar la causal de despido que invocó para ejecutarlo”.

En cuanto a las vacantes, estos autores plantean, que las mismas se cubren por medio de una selección interna o por concurso. Según los resultados, la Dirección General de Servicio Civil confecciona una terna para decisión de la autoridad jurisdiccional competente.

La ley prevé la figura de funcionario de hecho, que es quien realiza iguales tareas que el servidor público regular, pero sin investidura o con una investidura inválida o ineficaz, aún en situaciones de urgencia o de cambios ilegítimos de gobierno, si no se declaró la ausencia o la irregularidad de la investidura, ni administrativa ni jurisdiccionalmente y la conducta es desarrollada en forma pública, pacífica, continua y normalmente acomodada a derecho. Sin embargo, no existe relación de servicio entre el funcionario y la Administración.

En Costa Rica la legislación respecto de los derechos al trabajo, de sindicalización, huelga y la negociación colectiva, básicamente se encuentran recogidos en el Código de Trabajo. En el mismo se hace un desarrollo respecto de la posibilidad de negociar colectivamente las relaciones de empleo por medio de las Convenciones Colectivas de Trabajo. En relación al derecho al trabajo, existe muy poca regulación respecto de este derecho y en lo fundamental, éste ha sido desarrollado por medio de la jurisprudencia de la Sala Constitucional.

4.2 Empleo regido por derecho privado

El sector descentralizado, instituciones autónomas y semiautónomas, y aquellos órganos que se manejan con presupuesto aparte del gobierno central y no son adscritos, están fuera del régimen de la Administración Pública. Sin embargo, gozan de inamovilidad y contrato de trabajo indefinido; se rigen con estatutos internos de trabajo y convenciones colectivas.

La Ley 7.494, de contrataciones, habilita a la Administración para que cuando lo justifique la satisfacción del fin público, utilice cualquier figura contractual que no se regule en el ordenamiento jurídico-administrativo. Utilizando su régimen ordinario de nombramiento de funcionarios, pueden contratar, con sueldo fijo, a los profesionales que requieran para formalizar

las operaciones, los avalúos, los peritajes, la atención de diligencias judiciales o administrativas o cualquier otro tipo de intervención profesional relacionada con los servicios que brindan.

Según Bonifacio y Falivene, y lo informado por un dirigente gremial, si bien existen contratos en la Administración Pública, no son significativos en cantidad.

4.3 Diferencias entre el empleo en el Sector Público y en el Sector Privado

Según uno de nuestros informantes, existen diferencias radicales entre los trabajadores del Sector Público y Sector Privado, básicamente por la inexistencia de organización sindical en el Sector Privado, donde no existen sindicatos por lo que en consecuencia la existencia de derechos elementales para los trabajadores es mínima. En cuanto a la protección social, con frecuencia en muchas entidades descentralizadas se está acudiendo a un tipo de contratación laboral denominada Contratos por Servicios Profesionales, con los que precisamente las administraciones descentralizadas se evitan empadronar a los trabajadores en la Seguridad Social (Seguro Social y Seguro de Riesgos del Trabajo), así como no pagar el décimo tercer mes (sueldo anual complementario), vacaciones y otros plus salariales.

4. CANTIDAD DE TRABAJADORES EMPLEADOS EN EL SECTOR PÚBLICO

Los datos que ofrecen tanto el CLAD como la OIT son relativamente similares: 168.564 y 168.800 respectivamente, a pesar de que el primero toma el año 2002 y la segunda, el 2000.

5. CARACTERIZACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

La legislación general de la Administración no considera servidores públicos a los empleados de empresas o servicios económicos del Estado encargados de gestiones sometidas al derecho común. Tal es el caso, según nos han informado, de la empresa postal Correos de Costa Rica S.A., el Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural y otros.

Los obreros, trabajadores y empleados que se desempeñan en estas empresas se rigen o bien por el derecho laboral o por el mercantil, según corresponda.

6. LEY DE MINISTERIOS O EQUIVALENTES

La Ley General de la Administración Pública define cuáles son los Ministerios en que se divide la Administración del Estado.

Establece que las carteras ministeriales pueden ser modificadas por Ley, pero no por la de Presupuesto.

7. ACTOR EMPRESARIO/ ÓRGANOS

La legislación define que corresponde al Presidente de la República dirigir y coordinar la tareas de Gobierno y de la Administración Pública central en su total conjunto, y hacer lo propio con la Administración Pública descentralizada. Los Ministros cumplen en conjunto con el anterior dichas tareas en la rama en la que han sido designados.

Corresponde a este último, resolver las contiendas que surjan entre los funcionarios u organismos de su Ministerio.

Para el Régimen de Servicio Civil, el responsable de los recursos humanos es la Dirección Nacional de Servicio Civil. Para aquellas instituciones no cubiertas por Régimen de Servicio Civil y el sector descentralizado, concierne la Autoridad Presupuestaria correspondiente.

8. ACTOR SINDICAL

La Constitución Nacional garantiza a los trabajadores la libre sindicalización, con el fin exclusivo de obtener y conservar beneficios económicos, sociales o profesionales.

Respecto al derecho a la sindicalización, el Código de Trabajo hace un enunciado sobre los sindicatos, las distintas clases de organización, y la actividad que los mismos deben desarrollar. No obstante lo anterior es importante también destacar que en la propia Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se establece la obligación de este Ministerio de fomentar la creación de sindicatos, la misma que no es observada por el Ministerio. En el mes de noviembre del año 1993, se creó el Título III del Capítulo V del Código de Trabajo (Ley 7360 del 4 de noviembre del año 1993) relativa a la Protección de los Derechos Sindicales y que básicamente prohíbe las denominadas prácticas laborales desleales tendientes a evitar, limitar, constreñir o impedir el libre ejercicio de los derechos colectivos de los trabajadores, sus sindicatos o las coaliciones de trabajadores. Así mismo esta ley crea el Fuero de Protección Especial para los dirigentes y trabajadores que estén en el proceso de creación de un sindicato, así como para los dirigentes sindicales, evitando el despido por el hecho de ejercer la actividad sindical.

Sin embargo, en la Ley General de la Administración Pública, la única referencia que se hace a las asociaciones se refiere a las licencias sindicales, cuya extensión es de dos años, prorrogables por períodos iguales, en sindicatos debidamente reconocidos. Durante los períodos en los que los trabajadores se encuentran bajo esta licencia no tienen derecho a gozar de sus haberes.

El Sector Público cuenta con un sindicato general, la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados, con ámbito de actuación en todas las entidades el gobierno central, del nivel municipal y las instituciones autónomas y semiautónomas, y otras empresas públicas. Forma parte de la Federación Nacional de Trabajadores de los Servicios Públicos (FENTSEP).

A nivel sectorial, existen varios sindicatos de alcance nacional. La Unión de Empleados de la Caja y del Seguro Social (UNDECA) representa a los trabajadores del Seguro Social; la Asociación Sindical de Empleados Industriales de las Comunicaciones y la Energía (ASDEICE), al área de energía y telecomunicaciones; la Unión de Personal del Instituto Nacional de Seguros (UPINS), al personal de seguros; la Asociación Nacional de Empleados Judiciales (ANEJUD), a los trabajadores del Poder Judicial; y la Asociación Nacional de Profesionales en Enfermería (ANPE) que aglutina a las y los profesionales en enfermería.

Según un miembro de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP), con fundamento en su Proyecto Estratégico, la misma ha logrado consolidar una importantísima interlocución frente al Gobierno, el sector empresarial, los medios de comunicación y en todo el espectro nacional. La ANEP aglutina alrededor de 13 mil trabajadores/as públicos y está afiliada a la Federación Nacional de Trabajadores de Servicios Públicos que nuclea alrededor de 22 mil trabajadores de diversos sectores públicos.

En cuanto a la libertad de acción para los delegados sindicales, se nos informa que ésta es aún ~~un tanto~~ limitada, debido a que en lo fundamental se restringe al derecho de reunión. En el caso de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados, además de las reuniones que celebran sus comités seccionales en los distintos centros en donde éstos operan, tiene un Comité Consultivo Nacional que se reúne una vez al mes en donde no sólo se hace el análisis de la situación propia de las relaciones laborales en el Sector Público, sino que se reflexiona y analiza la situación política y económica del país. Una situación similar se presenta en las otras agrupaciones sindicales de los servicios públicos aglutinados en FENTSEP.

9. INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN

10.1 Negociación Colectiva

Bonifacio y Falivene establecen distintas situaciones con respecto a la negociación colectiva, pero certifican que la misma no se desarrolla a nivel de la Administración central, ya que ésta se encuentra regulada, como ya hemos descrito, por el derecho administrativo. Es decir, la negociación se aplica a aquellos organismos regidos por el derecho del trabajo.

Donde existe la convención colectiva de trabajo institucionalizada hay un sindicato único. Donde no hay negociación colectiva institucionalizada, la hay de facto, y actúa el gremio con más fuerza o una articulación de gremios en coalición, como el docente. Existen ámbitos, como el municipal, en donde sindicatos que originalmente eran titulares de convención, fueron perdiendo prestigio. Nuevas organizaciones, aunque no tengan titularidad, ejercen la fuerza política y sustituyen a las que tienen titularidad, porque los trabajadores rechazan a sus anteriores representantes.

Los autores antes mencionados describen algunas características de la negociación: los sindicatos como titulares de la negociación de Convenciones Colectivas tienen vigentes un total de 54 convenios, distribuidos 42 en el Sector Público y 12 en el Sector Privado.

10.2 Otros espacios de participación

Las formas de participación, de las organizaciones sindicales, descritas por Bonifacio y Falivene, son: el diálogo, la negociación de hecho o de derecho y la convención colectiva de trabajo, aunque no queda explicitado si todas estas formas son de aplicación para el Sector Público.

Cada seis meses se reúne la Comisión Nacional de Salarios.

Según uno de nuestros informantes, es muy común y frecuente que los dirigentes sindicales con mayor prestigio en el país tengan encuentros con el Presidente de la República, Presidentes Ejecutivos de las empresas públicas, Parlamentarios y otros representantes del Estado.

10. INSTANCIAS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

11.1 Huelga

La Constitución Nacional garantiza el derecho a huelga, aunque lo restringe cuando se trata de servicios básicos de salud, seguridad ciudadana, energía eléctrica, agua potable, entre otros. Desde la aprobación del Código del Trabajo, el derecho a huelga ha sido vedado a los

trabajadores de servicios públicos, incluyendo a todos los trabajadores del Estado o de sus instituciones.

En relación con el derecho a huelga podemos afirmar que si bien es cierto que el Código de Trabajo tiene una amplia regulación, en la práctica la ejecución de dicho ejercicio es prácticamente nulo, toda vez que para poder acudir a la huelga, los trabajadores deben de observar una cantidad importante de trámites que hacen imposible el verdadero ejercicio del derecho de huelga. Por otra parte, la legislación conceptualiza como servicios públicos, prácticamente a todas las actividades del Sector Público y del Sector Privado, por lo que en consecuencia y estando prohibido el derecho de huelga en el Sector Público no es posible ejercerlo de ninguna manera legal.

Según se nos ha comunicado es relativamente frecuente la manifestación de Conflictos Colectivos y en la práctica los mismos se resuelven por las vías de hecho, dado que el cumplir con los procedimientos establecidos en la Ley es sumamente difícil ganarlos. Generalmente se llevan a cabo movimientos de huelga y en el proceso de negociación se logran los objetivos sindicales. Han manifestado que desde hace aproximadamente unos quince años no se resolvía un conflicto colectivo judicialmente. A la fecha está por resolverse uno suscitado por la negativa de los representantes patronales de firmar una Convención Colectiva de Trabajo.

En caso de huelga en la Administración Pública, se acepta el arbitraje obligatorio.

11.2 Reclamos

El Estatuto de Servicio Civil define que con el fin de proteger al servidor público se crean dos instituciones: la Dirección General de Servicio Civil y el Tribunal de Servicio Civil.

La Procuraduría lleva la defensa del Estado y hace la interpretación de las normas sobre las que hay discrepancia, su interpretación se convierte en elemento vinculante para la administración.

En 1993 la Sala Constitucional establece que las relaciones laborales colectivas en el ámbito estatal no se rigen por el Código del Trabajo, sino por el derecho administrativo, lo que sirve para declarar inconstitucionales los laudos arbitrales.

La disolución y suspensión de organizaciones sindicales no puede realizarse por vía administrativa.

VIII- El Salvador

1. ORGANIZACIÓN JURÍDICO POLÍTICA

La organización jurídica de El Salvador es unitaria, su administración descentralizada y desconcentrada. Para la administración política el país se divide en departamentos. Cada uno de ellos posee un Gobernador propietario y un suplente, nombrados por el Órgano Ejecutivo y cuyas atribuciones son determinadas por la legislación.

Para el Gobierno Local, los departamentos se subdividen en Municipios, que se encuentran regidos por Concejos conformados por un Alcalde, un Síndico y dos o más Regidores, cuyo número es proporcional a la población.

2. GRADO DE AUTONOMÍA DE LOS ESTADOS, PROVINCIAS, DEPARTAMENTOS O REGIONES

La Constitución Política define que los gobiernos municipales son autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo, y se rigen por un Código Municipal, que sienta los principios generales para su organización, funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónomas.

El Presupuesto es centralizado.

3. LEGISLACIÓN QUE REGULA EL EMPLEO PÚBLICO

El empleo público se encuentra regulado por la Constitución Política, sancionada en 1983. El Salvador no ha ratificado ninguno de los convenios internacionales de la OIT analizados. No obstante ello, al ser Convenios fundamentales los 87 y 98, deberían ser de aplicación pese a su falta de ratificación.

La **Ley 507** del Servicio Civil, sancionada el 24 de noviembre de 1961, regula las relaciones laborales entre el Estado y los Municipios con sus funcionarios y empleados. Esta ley fue sancionada por un Gobierno militar y aún se encuentra vigente. No existe una ley que regule la carrera administrativa.

Es de aplicación la Ley de asuetos, licencias y vacaciones. Para los trabajadores contratados, rige la Ley de Garantía de ausencias.

La Ley de Presupuesto rige en materia salarial.

4. DEFINICIÓN DEL CONCEPTO DE SECTOR PÚBLICO

La Constitución Política y la legislación consideran SP a todos los empleados y funcionarios del Estado y Municipios.

La Constitución excluye de esta categoría a quienes no se encuentran dentro del sistema de Carrera Administrativa, es decir, a los funcionarios de elección popular, a los funcionarios o empleados que desempeñan cargos políticos o de confianza, y, en particular, los Ministros y Viceministros de Estado, el Fiscal General de la República, el Procurador General de la República, los Secretarios de la Presidencia de la República, los Embajadores, los Directores Generales, los Gobernadores Departamentales, los Secretarios Particulares de dichos funcionarios, y los miembros de las Fuerzas Armadas.

La Ley 507 agrega que se incluyen en el Servicio Civil a los trabajadores de organismos descentralizados de la Administración Pública y de la Municipal, excepto aquellos que se rigen por leyes aplicables a la empresa privada que establecen mejores condiciones para su personal.

5. CARACTERIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

5.1 Empleo regido por derecho público

Según la normativa, el ingreso a la carrera administrativa debe realizarse previo sometimiento a pruebas de idoneidad, exámenes o concurso de acceso público. Antes de gozar de estabilidad debe pasar por un período de prueba por tres meses.

Hay tres ocasiones en donde no es necesario llevar a cabo pruebas de idoneidad. A saber,

- a) cuando se trate de personas que, habiendo pertenecido a la carrera administrativa, se hubieren retirado voluntariamente o por supresión de plaza, siempre que con anterioridad hayan desempeñado satisfactoriamente el mismo cargo o empleo u otro similar durante un período no menor de dos años y su retiro no exceda de igual lapso;
- b) cuando se trate de llenar plazas cuya duración no exceda de seis meses;
- c) cuando para no entorpecer la administración, haya necesidad de nombrar un funcionario o empleado con carácter interino por un período no mayor de dos meses.

Los ascensos y promociones también deben realizarse previo concurso. No obstante ello, las Comisiones del Servicio Civil, las entidades encargadas de la gestión del personal en cada organismo, puede suprimir el concurso y habilitar el ingreso directo, si es que considera que el candidato es apto debido a sus competencias.

Según un informante salvadoreño, en realidad los concursos y pruebas de idoneidad no son respetadas ya que lo que impera en la selección de personal es el nepotismo y compromisos político partidistas.

El funcionario o empleado puede cesar en sus funciones por causa de supresión de plaza. En tal caso, tiene derecho al cobro de una indemnización equivalente al sueldo mensual correspondiente a dicha plaza, por cada año o fracción que exceda de seis meses de servicios prestados, sin que dicha indemnización exceda de seis meses.

La Constitución prevé que en caso de emergencia nacional, los trabajadores del SP pueden ser militarizados.

5.2 Empleo regido por derecho privado

Los trabajadores que prestan servicios en las instituciones oficiales autónomas son regidos por el Código de Trabajo, es decir, por el mismo sistema que los trabajadores del Sector Privado. A modo de ejemplo, la salud es considerada autónoma y se rige por el Código de Trabajo.

Por otro lado, existen en el SP formas de contratación paralelas que se encuentran regidas por el Código Civil. Son muy frecuentes los contratos civiles de Prestación de Servicios Profesionales para realizar consultorías, actividades técnicas, sanitarias, contables entre otras, y para desempeñar incluso trabajos permanentes. Se nos ha comentado que en muchos casos se utiliza esta forma contractual para disfrazar verdaderas relaciones laborales, contratos de trabajo, y de esta forma se evita el pago de las prestaciones laborales y de seguridad social.

Desde el año 2001, puestos que pertenecían al Servicio Civil, a la fecha casi 8000 dentro de los Ministerios, están siendo transferidos a puestos por contrato de 3, 6 o 12 meses.

5.3 Diferencias entre el empleo en el Sector Público y en el Sector Privado

La diferencia principal puede apreciarse en la garantía de estabilidad absoluta de los trabajadores del SP, que sólo pueden ser destituidos de sus cargos previo un procedimiento que

garantiza el derecho de audiencia. En el Sector Privado, por el contrario, existe estabilidad relativa. Esto quiere decir que un trabajador puede ser despedido aún de manera injustificada, abonándole la indemnización correspondiente.

6. CANTIDAD DE TRABAJADORES EMPLEADOS EN EL SECTOR PÚBLICO

Según el CLAD el número de trabajadores es de 140.059, mientras que la OIT sostiene que el mismo es de 208.400.

7. CARACTERIZACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

No quedan en El Salvador empresas públicas, todas han sido privatizadas.

En la actualidad se está tratando también de privatizar la salud.

8. LEY DE MINISTERIOS O EQUIVALENTES

La organización ministerial es concretada por la Constitución Política y las asignaciones son definidas por la Ley de Ministerios.

9. ACTOR EMPRESARIO/ ÓRGANOS

Por medio de la Ley de Servicio Civil se crean dos organismos: las Comisiones de Servicio Civil y el Tribunal del Servicio Civil.

Se establece que existirá una Comisión en cada dependencia de la Administración, es decir, que la gestión de los recursos humanos depende de cada Ministerio u organismo. Cada Comisión es integrada por tres miembros propietarios que duran en sus funciones dos años, pudiendo ser reelectos, y hay tres suplentes que sustituyen a aquellos en los casos de falta, excusa o impedimento. Dichos miembros deben pertenecer al personal del organismo o institución en que funcionen. Los miembros propietarios son nombrados, uno, por el Ministro o jefe de la unidad o institución de que se trate; otro, por el Tribunal de Servicio Civil; y el tercero, por elección de los funcionarios y empleados protegidos por la ley que trabajen en la respectiva dependencia de la administración.

Las funciones de las comisiones son:

- a) formar el escalafón de los funcionarios y empleados dependientes del organismo o institución en que funcionen;
- b) seleccionar los candidatos que sean elegibles para ingresar al personal comprendido en la carrera administrativa;
- c) rendir informe al Tribunal del Servicio Civil, semestralmente, en el que consten las especificaciones necesarias respecto de cada uno de los empleados, a saber: tiempo de servicio, merecimientos, calificación periódica del empleado llevada por sus jefes, faltas, suspensiones, comportamiento y demás datos que el Tribunal estime necesario;
- d) efectuar y calificar las pruebas de idoneidad para el ingreso a la carrera administrativa;
- e) dispensar el requisito del concurso para ascensos y promociones, y sustituirlo por una simple prueba de eficiencia y aún dispensar ésta, si del solo examen el Registro de empleados se pudiese determinar al candidato que sea merecedor al ascenso en vista de su competencia, comportamiento y antigüedad;

- f) conocer en única instancia de los casos de amonestación de los funcionarios o empleados en el ejercicio del cargo o empleo;
- g) conocer en primera instancia en los demás casos de sanciones establecidas; y
- h) las demás atribuciones que la ley les asigna.

El Tribunal de Servicio Civil es integrado por tres miembros propietarios; y hay, además, tres suplentes que sustituirán a aquéllos en los casos de falta, excusa o impedimento. Se desempeñan en sus funciones durante un período de tres años, contados desde la fecha de su respectivo nombramiento y no pueden ser reelegidos. Los miembros propietarios son nombrados, uno, por la Asamblea Legislativa, otro, por el Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros, y el tercero, por la Corte Suprema de Justicia. Todos los miembros deberán ser abogados de la República, siendo Presidente del Tribunal el nombrado por la Corte Suprema de Justicia.

Corresponde al Tribunal:

- a) conocer, en recurso de revisión y de nulidad de las resoluciones definitivas pronunciadas por las Comisiones de Servicio Civil;
- b) conocer de las reclamaciones que se presenten contra las demás resoluciones de las Comisiones de Servicio Civil o de los jefes de dependencia, cuando se alegue injusticia manifiesta causado por ellas a los quejosos;
- c) rehabilitar a los funcionarios o empleados destituidos;
- d) evacuar las consultas que se le hagan sobre la aplicación de esta ley;
- e) elaborar el proyecto de reglamento general que contenga todas las disposiciones necesarias para la mejor aplicación de la presente ley, a fin de someterlo a la consideración del Poder Ejecutivo en el Ramo del Interior;
- f) dirimir las competencias que se susciten entre las Comisiones de Servicio Civil;
- g) llevar un registro en el que consten todos los datos proporcionados por las Comisiones; y
- h) las demás atribuciones que la ley les asigna.

Según la Ley 507, la descripción de puestos y definición de salarios, que se realiza en base a la anterior, se encuentra en manos del Ministerio de Hacienda.

El Ministerio de la Gobernación es el encargado de reconocer la personería de las Asociaciones de Trabajadores del SP, y el Ministerio de Trabajo, la de los sindicatos.

10. ACTOR SINDICAL

La Constitución Política garantiza a todos los salvadoreños el derecho de asociación. El derecho de sindicación, “asociarse libremente para la defensa de sus respectivos intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos” es garantizado expresamente a los trabajadores privados y a los de instituciones oficiales autónomas.

La falta de referencia a si los trabajadores del SP gozan o no del derecho a sindicalización ha producido y produce controversias. Según uno de nuestros informantes, “el gobierno hace una interpretación restrictiva del citado texto constitucional afirmando que solamente los trabajadores privados y de las instituciones oficiales autónomas son titulares de este derecho”. Sin embargo esta opinión es desestimada por otros concededores del derecho laboral y constitucional, quienes afirman que la legislación nacional no prohíbe la sindicación en el Sector Público, y por tanto, como la Constitución regula el principio de legalidad de los administrados, los trabajadores del

Estado se encuentran facultados para constituir sindicatos puesto que “nadie está obligado privarse de lo que la ley no prohíbe”.

Algunos sindicatos han presentado ante el Ministerio de Trabajo solicitud de personería jurídica y éste las ha rechazado bajo el argumento de que la constitución no permite la sindicación en este sector. Es el caso por ejemplo, de la Asociación de Trabajadores del Ministerio de Educación (ATRAMEC) que aglutina a trabajadores del Ministerio de Educación.

Existen Sindicatos de alcance nacional en instituciones oficiales autónomas, como por ejemplo el Sindicato de médicos y trabajadores del Seguro Social (SIMETRISSS), el Sindicato del Seguro Social (STISSS), y el Sindicato de Trabajadores del Sector Eléctrico (STSEL), a nivel de algunas regiones del país.

Al no tener la posibilidad de constituir sindicatos, los trabajadores se agrupan en asociaciones de trabajadores. En este nivel, existen organizaciones gremiales a nivel nacional como por ejemplo, la Asociación Salvadoreña de Empleados Municipales (ASTRAM) y la Asociación Salvadoreña de Trabajadores del Órgano Judicial y la Asociación Nacional de Empleados Judiciales (ASTOJ y ANEJUS).

Según nos han informado, los sindicatos más representativos en el SP son los siguientes: en el ámbito de la seguridad social: el STISSS y SIMETRISSS; en el sector eléctrico: el Sindicato de la Industria Eléctrica de El Salvador (SIES) y STSEL; en el sector agua y saneamiento: el Sindicato de Empresa de Trabajadores de (ANDA-SETA); en Municipales: la Asociación de Trabajadores Municipales (ASTRAM); en el sector judicial: ANEJUS. La mayoría se encuentran aglutinados en la Federación Nacional de Trabajadores de los Servicios Públicos de El Salvador.

11. INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN

11.1 Negociación Colectiva

Al no existir sindicatos, tampoco se encuentra habilitada la negociación colectiva. Sí existen Convenios Colectivos en las entidades autónomas, donde, como ya se ha referido, sí existen sindicatos reconocidos legalmente por la Constitución y el Gobierno.

11.2 Otros espacios de participación

Según nuestro informante, al igual que en el Sector Privado, los funcionarios del Estado son renuentes a dialogar con las organizaciones de trabajadores para resolver los conflictos laborales. Por lo general no los reconocen como interlocutores válidos, por lo cual los trabajadores organizados se ven en la necesidad de hacer uso de mecanismos de presión social y ante la opinión pública, para abrir espacios de negociación con los funcionarios del Estado.

En cada Ministerio u organismo se van abriendo espacios de interlocución, y, la parte trabajadora, es representada por las Asociaciones o gremios.

12. INSTANCIAS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

12.1 Huelga

La Constitución Política establece de manera general que se garantiza a los trabajadores el derecho a huelga, excluyendo a los trabajadores públicos y militares. Cabe aclarar, que el derecho a huelga es en El Salvador un derecho de los trabajadores y no de los sindicatos.

La Ley de Servicio Civil establece como causal de despido para un trabajador del SP declararse en huelga.

A pesar de estar prohibida la huelga, es común que los trabajadores la practiquen pero bajo el nombre de “suspensión de labores”.

12.2 Reclamos

Existen las siguientes instancias de resolución de conflictos formales e informales, aunque como podrá apreciarse no todos son de aplicación a los trabajadores de la Administración Central. Debe tenerse en cuenta que como dentro del SP no están reconocidos los sindicatos, tampoco pueden presentarse conflictos colectivos.

a) Mecanismos formales Permanentes:

1. Inspecciones realizadas por el Ministerio de Trabajo ante denuncia presentada por sindicatos o trabajadores, y las inspecciones periódicas que de acuerdo a la ley se deben realizar. (Sector Privado e Instituciones Oficiales Autónomas)
2. Conflictos Colectivos de trabajo de Carácter Económico y Jurídico (Sector Privado e Instituciones Oficiales Autónomas)
3. Juicios Individuales de Trabajo, para dirimir conflictos individuales, en sus diferentes niveles. Juzgados de primera instancia, Cámaras de Segunda Instancia y la Corte Suprema de Justicia (Sala de lo Civil) (Sector Privado e Instituciones Oficiales Autónomas)
4. Comisiones del Servicio Civil y Tribunal del Servicio Civil (Sector Público no comprendido en la Carrera Administrativa)
5. Procesos de Amparo y Contenciosos Administrativos ante las correspondientes Salas de la Corte Suprema de Justicia.

b) Mecanismos Informales Permanentes:

1. Comités Obrero – Patronales que operan al interior de las empresa
2. Mesas Laborales en el Sector Público (Por ejemplo, Municipalidades)
3. Comités de Gestión Hospitalaria (Red Nacional de Salud).

IX- Panamá

1. ORGANIZACIÓN JURÍDICO POLÍTICA

La organización jurídica de Panamá es unitaria. El territorio panameño se divide políticamente en Provincias, éstas a su vez en Distritos y los Distritos en corregimientos.

2. GRADO DE AUTONOMÍA DE LOS ESTADOS, PROVINCIAS, DEPARTAMENTOS O REGIONES

Cada provincia es administrada por un gobernador que es designado por el órgano ejecutivo. En cada distrito hay un concejo municipal, formado por los representantes de los corregimientos de ese distrito, y un alcalde-presidente, todos ellos elegidos por votación popular directa.

3. LEGISLACIÓN QUE REGULA EL EMPLEO PÚBLICO

El servicio público panameño se encuentra regulado por la Constitución Nacional, los Convenios Ratificados de la OIT, 87 y 98, y las siguientes leyes.

La **Ley 9** del 20 de junio de 1994 (9/94) de Carrera Administrativa regula el derecho a huelga en los servicios públicos, se refiere a las limitaciones en los servicios esenciales y a la conformación de asociaciones de servidores públicos. Esta ley fue reglamentada por el Decreto Ejecutivo 222, del 12 de septiembre de 1997.

Luego, en esta misma materia, el **Código de Trabajo** establece restricciones a la huelga en los servicios públicos en cuanto a los plazos para anunciar su ejercicio. Establece que debe garantizarse la actividad de hasta un 30% del funcionamiento en los llamados servicios esenciales, que incluyen, entre otros, los de salud; seguridad; bomberos; alimentos; comunicaciones; navegación y transporte; agua; alimentos, etc. La Ley 9/94 señala que en los casos de salud, bomberos y otros, el servicio mínimo garantizado debe ser de 50% del personal.

En cuanto al efectivo cumplimiento de los Convenios Internacionales ratificados, 87 y 98, un informante nos ha manifestado que “Es relativamente inaceptable por cuanto Panamá ha sido denunciado desde 1966 ante OIT por no permitir la sindicación de los servidores públicos y desde esa fecha todas las instancias de OIT se lo ha solicitado sin que hasta la fecha se haya concretado nada”. Tampoco gozan los trabajadores del Sector Público del derecho al ejercicio de la negociación colectiva. La Federación de Empleados Públicos, la ISP y la CIOSL han denunciado al gobierno panameño ante la OIT por incumplimiento de éstos en diversas ocasiones desde el año 1989. en el último caso denunciado, el 2134, se ha obtenido como resultado la solicitud de reingreso de 60 dirigentes sindicales, que el actual gobierno está comenzando a cumplir.

Hemos analizado también un anteproyecto de Ley (44 del año 2004) por el cual se reforma la Ley 9 de 1994.

4. DEFINICIÓN DEL CONCEPTO DE SECTOR PÚBLICO

La Constitución Nacional define como servidores públicos a aquellas personas nombradas, de manera temporal o permanente, en cargos del Órgano Ejecutivo, el Legislativo o el Judicial, de los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas; y en general, aquellas que perciben una remuneración del Estado.

Luego define quienes quedan fuera de las carreras públicas. Éstos son:

- a) los servidores públicos cuyo nombramiento regula la Constitución;
- b) los Directores y Subdirectores Generales de entidades autónomas y semiautónomas, los servidores públicos nombrados por tiempo determinado o por períodos fijos establecidos por la Ley o los que sirvan cargos ad honorem;
- c) el personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera;
- d) los servidores públicos con mando y jurisdicción que no estén dentro de una carrera;
- e) los profesionales, técnicos o trabajadores manuales que se requieran para servicios temporales, interinos o transitorios en los Ministerios o en las instituciones autónomas y semiautónomas;

- f) los servidores públicos cuyos cargos estén regulados por el Código de Trabajo; y
- g) los Jefes de Misiones Diplomáticas que la Ley determine.

5. CARACTERIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

5.1 Empleo regido por derecho público

La Constitución Nacional define que los servidores públicos se rigen por un sistema de méritos; y las condiciones por la que se mantiene la estabilidad en sus cargos. Éstas son: competencia, lealtad y moralidad en el servicio.

La misma Constitución enumera los distintos tipos de carrera que existen en el Servicio Público. Éstas son:

- a) la Carrera Administrativa;
- b) la Carrera Judicial.
- c) la Carrera Docente;
- d) la Carrera Diplomática y Consular;
- e) la Carrera Sanitaria; y
- f) la Carrera Militar.

Luego, deja a la Ley la regulación de la estructura y organización de las carreras, que deberán definirse según las necesidades de la Administración, y la definición de los deberes y derechos de los servidores públicos, los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones.

La Ley 9/94 establece la garantía de estabilidad en el empleo a aquellos servidores públicos que hayan ingresado a la carrera administrativa, mediante el concurso correspondiente que habilitara el acceso al cargo.

Sin embargo, se nos ha informado que la estabilidad es muy relativa. En el magisterio el grado de estabilidad es un poco mayor y en el sector salud, la estabilidad es total. En este sentido, existen grupos de servidores públicos que debido a la presión ejercida sobre el gobierno, han alcanzado normas legales que garantizan su estabilidad y escalafón salarial a nivel sectorial. Ejemplos de esta situación son los docentes (Ley 46 de 1947); los médicos y afines (Decreto de Gabinete 196 de 1970); profesionales de las ciencias agropecuarias (Decreto Ejecutivo No. 71 de 1984); trabajadores sociales (Ley 6 de 1982); etcétera.

Por otro lado, la Universidad de Panamá por medio de la Ley 11 de 1981 y la Universidad Tecnológica de Panamá, con la Ley 17 de 1984, poseen su carrera administrativa regulada por ley orgánica propia, que garantiza la estabilidad de sus trabajadores. El mismo sentido y efecto poseen las normas que regulan el ingreso de los trabajadores en la Contraloría General, Ley 32 de 1984, la cual otorga un alto nivel de estabilidad laboral.

La Ley 12 de 1998 creó la Carrera del Servicio Legislativo y la Ley 29 de 1984, la Carrera Judicial. La Carrera Policial se creó mediante ley 18 de 1997 en donde se otorga un grado de estabilidad relativa, ya que ésta se basa en los códigos militares o policiales.

A partir de la reforma propuesta a la Ley 9/94 se trata de incluir al mutuo acuerdo como causa de extinción de la relación laboral con el Estado. Además, busca el pago de indemnizaciones en

caso de despido sin justa causa y el pago de primas por antigüedad tal como se contempla en el Sector Privado.

Cabe aclarar, aunque esta temática será retomada luego, que ninguna de estas normas reconoce el derecho de sindicación ni de negociación colectiva.

El Código del Trabajo si bien es de aplicación a los trabajadores del Sector Privado, algunas de las materias que regula son también de aplicación a los empleados del Sector Público. Tal es el caso de las normas vinculadas a los riesgos profesionales y a la seguridad social.

5.2 Empleo regido por derecho privado

Según información recogida, es una práctica cada vez más frecuente la utilización del mecanismo de los contratos de "contingencia". Éstos consisten, de acuerdo a la Ley de Presupuesto de la Nación, en contrataciones de personal no incluido en la estructura, para la realización de actividades específicas requeridas y sobre todo temporales, cuya duración no puede ir más allá del período fiscal (31 de diciembre de cada año), y privan al trabajador de todo tipo de protección. Sin embargo, en la práctica, se ha utilizado este mecanismo para contratar personal fuera de la estructura de personal, renovándole el contrato cada año, durante varios lustros y aun décadas. Es un tipo de contrato que es utilizado por el Gobierno de una manera "clientelar".

En este mismo sentido, se ha venido utilizando el llamado contrato de servicios profesionales, de características similares al anterior, con "la diferencia que en el caso del contrato de contingencia se le pagan prestaciones a los contratados mientras que en este tipo de contrato no hay prestaciones pero existe una mayor libertad laboral por parte del contratado".

Recientemente se ha impulsado el contrato por proyectos financiados internacionalmente, aunque con controles más eficientes por parte de las agencias financieras, que el control llevado a cabo en los otros dos tipos de contrataciones.

La Constitución establece que los estudiantes y egresados de instituciones educativas deben prestar servicios temporales a la comunidad antes de ejercer libremente su profesión u oficio por razón de Servicio Civil obligatorio instituido por la misma Constitución. Esta materia quedó a ser regulada por leyes posteriores.

6. CANTIDAD DE TRABAJADORES EMPLEADOS EN EL SECTOR PÚBLICO

Según se nos ha informado, desde el año 1994 a la fecha ingresaron 10.600 trabajadores a la condición de carrera administrativa. Por motivaciones políticas se excluyó entre 1999 y 2002, a 2.800 trabajadores, quedando en la actualidad aproximadamente unos 7.700 con esa condición. Existen aproximadamente 80.000 trabajadores que debieran gozar de status de carrera administrativa.

Por otra parte, en 1994 existían aproximadamente 130.000 trabajadores al servicio de Estado; de ellos, unos 10.000 cesaron en el Sector Público por causa de la privatización de empresas estatales. En 1999, el número total de trabajadores estatales era de 143.000, mientras que en 2004 fue de 190.000, incluyendo a 9.000 del Canal de Panamá, que pasaron a formar parte de la planilla estatal. De acuerdo a la información proporcionada por nuestro informante, entre 1999 y 2004 se despidieron unos 30.000 trabajadores estatales. Por lo tanto, ingresaron en ese mismo

período, 60.000 nuevos trabajadores, siendo los nombramientos y el 90% de los despidos, fundados en política partidista.

El informe del CLAD sostiene que el número es de 273.795 para el año 1998, y la OIT, un año más tarde registra 150.400 trabajadores.

7. CARACTERIZACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

Casi todas las empresas estatales han sido privatizadas por lo que su personal es regido por el Código de Trabajo, es decir, por el derecho privado. La única empresa que ha quedado en manos del Estado es la empresa de Aguas, que se rige por la Ley de Carrera Administrativa.

8. ACTOR EMPRESARIO/ ÓRGANOS

Los trabajadores de la Administración Pública dependen del Presidente de la Nación y la gestión del personal se realiza a nivel de cada Ministerio, en un órgano específico.

Quien resuelve sobre las remuneraciones, el administrador general de los recursos humanos, es la Contraloría General de la República.

El anteproyecto de Ley 44, propone independizar la Dirección General de Carrera Administrativa del Órgano Ejecutivo. De esta manera se busca constituir dicha Dirección en una entidad autónoma.

9. ACTOR SINDICAL

La Constitución de Panamá reconoce el derecho de asociación sindical sin discriminar entre trabajadores privados y del SP, es decir que el derecho no se les otorga expresamente a los trabajadores del Estado pero tampoco son excluidos del mismo.

La Ley 9/94 reconoce la conformación de asociaciones de servidores públicos, asociaciones civiles en cada Ministerio, pero no de sindicatos en el sector estatal. Si bien los sindicatos no son reconocidos formalmente, se han realizado conquistas de hecho. El anteproyecto de Ley 44 pretende la asimilación de estos gremios del SP al concepto de sindicato, con el derecho correlativo a negociar colectivamente y de huelga.

En el Gobierno central no existe ningún sindicato legalmente reconocido; ni tampoco en los municipios ni en las instituciones autónomas (Ayala Montero, 2004).

Para poder constituir estas asociaciones existen algunos requisitos. Deben estar conformadas por un mínimo de 50 trabajadores y su estatuto debe ser aprobado por el Ministerio de Gobierno y Justicia, con el consentimiento de la máxima autoridad de la Institución a la que pertenecen los trabajadores.

Existen sin embargo empresas públicas que poseen sindicatos como herencias de legislaciones especiales que desaparecieron al ser privatizadas esas empresas (telecomunicaciones y electricidad).

Existen organizaciones a nivel nacional en el sector de los médicos, las enfermeras y los maestros y profesores, de carácter gremial que no se comportan como sindicatos pero que en

determinadas coyunturas deben asumir un rol de defensa de los intereses económicos y laborales de sus agremiados. Nos han informado también que en los últimos años han surgido nuevas organizaciones y se han dividido las existentes, lo que evidentemente ha debilitado al movimiento. Estas organizaciones tampoco son reconocidas como sindicatos y su actividad se desarrolla principalmente como una organización de solidaridad o mutual.

Otro caso son los “colegios de profesionales”. A la fecha se encuentran registradas 30 agrupaciones de carácter profesional que desarrollan actividades sociales y académicas de interés exclusivo para sus miembros, llegando a convertirse en ocasiones en verdaderas élites. Estas organizaciones, desde 2000 se han aglutinado en la Federación de Asociaciones Profesionales de Panamá (FEDAPP), la cual además de la defensa de sus miembros que laboran en el Sector Público. A propósito de la inestabilidad laboral del sector, la FEDAPP también ha asumido posiciones de defensa gremial y profesional en la discusión acerca de incorporar los servicios profesionales en el proyecto de Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

Existen sindicatos en el Canal de Panamá, que mantienen una dualidad al ser integrados por servidores públicos, de acuerdo a la ley orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, pero con un régimen sindical heredado de la Comisión del Canal de Panamá, administrada por los Estados Unidos. Existen 6 sindicatos (bomberos, ingenieros, pilotos, prácticos, profesionales y sindicato de trabajadores del canal – sin títulos-) que mantienen una coalición entre ellos que es una especie de coordinadora. No están afiliados a ninguna Federación ni Central Obrera nacional, pero se han acercado últimamente a la Federación Nacional de Asociaciones y Organizaciones de Servidores Públicos y Trabajadores de Empresas y Servicios Públicos (FENASEP). Sus vínculos históricos son con el sindicalismo estadounidense específicamente en la rama de los sindicatos marítimos.

Siguiendo lo descrito en el texto citado, si bien la libertad de asociación sindical no ha sido reconocida, se ha permitido la actuación de las asociaciones y gremios del Sector Público como si fueran sindicatos. Se ha permitido la afiliación de algunos a centrales obreras constituidas y regidas por el Código de Trabajo. Se ha permitido también la presencia de organizaciones de trabajadores estatales en los niveles de coordinación del movimiento sindical nacional.

Existe además una asociación de segundo grado, la FENASEP. Ésta representa a 27 organizaciones de trabajadores administrativos de diversas instituciones, con una afiliación aproximada del 25% de ellos. Según nuestro informante, “es la más aguerrida en la defensa constante de los trabajadores que representa, lo que ha valido que importantes personalidades de sus filas hayan alcanzado cargos de elección popular a diferentes niveles gubernamentales (parlamentarios, concejales, etcétera), siendo de destacar el caso de su último Secretario General que alcanzó la votación por circuito electoral más alta de todo el país”. Los gremios de maestros y médicos agrupan un alto porcentaje de los profesionales de sus áreas, pero debido a su carácter sectorial, su participación se limita a los temas de sus gremios.

La FENASEP no ha sido reconocida como una organización sindical, pero de hecho se la acepta como parte del Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO) y (desde 1999) hasta se le otorga parte del subsidio estatal para educación sindical, establecido por ley. De todas las asociaciones, sólo la FENASEP actúa dentro del CONATO que es una estructura de coordinación de las 8 centrales obreras más representativas del país a nivel nacional e internacional.

Nos han informado que la FENASEP, actúa como representante de los servidores públicos agremiados en sus organizaciones de base, las cuales hacen lo propio ante las autoridades gubernamentales. Por otra parte, forma parte de la ISP y de la CIOSL. Internamente todas las asociaciones miembros de FENASEP y la propia Federación, actúan bajo los parámetros del sindicalismo. Sus actividades institucionales, nacionales e internacionales, se dan en el ámbito netamente sindical. Actualmente forma parte de un esfuerzo por constituir la Central Unitaria de Trabajadores a nivel de todo el país.

En algunas centrales obreras, como la Central General de Trabajadores, donde se encuentran afiliadas asociaciones de docentes del Sector Privado, también abarcan a docentes del Sector Público. Lo mismo ocurre en la Confederación Nacional de Trabajadores de la República de Panamá (CTRP) y en la Confederación de Unidad Sindical Independiente (CONUSI).

Han sido elevadas a la OIT quejas y denuncias por incumplimiento de los Convenios ratificados. Algunos de ellos han concluido en recomendaciones. En particular, dicha Organización ha realizado una observación al incumplimiento del Convenio 87, ya que considera que los artículos 174 y 178 de la ley número 9 de 1994, que establecen respectivamente que no podrá haber más de una asociación en una institución, y que las asociaciones podrán tener capítulos provinciales o comarcales, pero no más de un capítulo por provincia.

En cuanto al ejercicio de las actividades propias de los delegados sindicales, al no existir normas que reconozcan de la libertad sindical en el sector, no existe protección ni facilidades institucionales para la dirigencia. Debido a que la gestión de cada organización depende del arbitrio del jefe de la institución correspondiente, según nuestro informante, existe un temor generalizado a la participación gremial, por las posibles represalias laborales que pudieran existir. De hecho, son frecuentes los despidos y las persecuciones de dirigentes.

Describe Ayala Moreno: “No existe ningún tipo de facilidad que la ley otorgue a los dirigentes del sector. No existe ningún tipo de fuero sindical para sus dirigentes, ni la obligación de brindarles facilidades para el desarrollo de las actividades propias de su cargo. En tal sentido, las autoridades tienen una discrecionalidad absoluta, que se traduce en la mayoría de las veces en poner obstáculos al desarrollo de la actividad de los dirigentes del sector”.

El anteproyecto de Ley 44 de 2004 propone la inclusión de los representantes del SP en las estructuras colegiadas, garantizándoles una participación efectiva al exonerarlos del requisito de contar con un título universitario.

Se han presentado quejas ante la OIT por violación al cumplimiento del Convenio 87, al haber sido destituidos de sus cargos cuarenta y cuatro dirigentes sindicales luego del cambio de gobierno de 1999.

Las siguientes son algunas de las violaciones en las que se ha incurrido en este país y que fueron relatadas por un representante panameño.

En 1990 se dictó la Ley 25 por medio de la cual se autorizaba a despedir sin investigación ni procedimiento alguno a los dirigentes del sector que habían organizado una marcha y un paro de 24 horas en diciembre de ese año. Tal situación llevó a una larga disputa en los tribunales nacionales e internacionales que terminó con una sentencia condenatoria al Estado panameño por violar los derechos humanos de doscientos setenta dirigentes del sector y la obligación de indemnizarlos, cuya ejecución se ha cumplido parcialmente.

En 1999 y 2000 se intentó despedir al Secretario General de FENASEP debido al enfrentamiento que sostenía esa organización con el gobierno, lo que produjo tensión y se recurrió al apoyo masivo nacional e internacional para evitar su destitución.

En 2001, la OIT solicitó al Gobierno el reintegro de más de sesenta dirigentes cuya destitución había sido denunciada por los gremios estatales ante el Comité de Libertad Sindical, reintegros que hasta la fecha no se han producido.

En la actualidad en el proyecto de Ley reformativo de la Ley 9/94, se discute en la Asamblea Nacional el otorgamiento de fuero sindical a los dirigentes.

10. INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN

10.1 Negociación Colectiva

Los funcionarios públicos panameños no gozan del derecho al ejercicio de la negociación colectiva, aunque ha sido ratificado por este país el Convenio Internacional correspondiente.

La ley 9/94 autoriza la negociación colectiva entre asociaciones de empleados y la administración, pero según se nos informó, tal como está definida no puede implementarse.

Según Ayala Moreno “La ley 9/94 menciona la presentación de un pliego de peticiones por parte de las asociaciones de empleados de carrera administrativa para iniciar la posibilidad de solución de conflictos de carácter colectivo, lo que más bien pareciera un derecho de petición, y no reconoce ni expresa ni tácitamente la posibilidad de negociación de convenios colectivos”.

Excepto la negociación colectiva llevada a cabo en el Canal de Panamá, no existen otras experiencias en esta materia, más allá de los que se verifican en empresas públicas privatizadas. En la actualidad se están iniciando las negociaciones de nuevos convenios colectivos con 3 de los 6 sindicatos existentes del Canal.

En efecto, no ha sido firmado ningún convenio colectivo entre las Asociaciones de Servidores Públicos y la Administración Central. No obstante ello, en la práctica ha existido una gran actividad de negociación colectiva entre las diferentes organizaciones de trabajadores estatales y las autoridades, que aunque no han producido ningún convenio colectivo en sentido formal, sí han resuelto los conflictos planteados por los trabajadores. Entre 1985 y 1989, la FENASEP llevó a cabo 7 grandes huelgas a nivel nacional y firmó acuerdos con las autoridades que pusieron fin a esas huelgas.

En este mismo sentido, existe un precedente en este país durante la década de los 80, donde se firmaron aproximadamente 80 acuerdos institucionales y cuatro entre la administración estatal y la FENASEP, que ponían fin a huelgas. Nuestro informante considera a esta experiencia como un precedente de la negociación colectiva en el sector.

Durante la década de los 90, también se dieron acuerdos con los maestros y profesores; con los gremios médicos, que han organizado una estructura permanente denominada Comisión Médica Negociadora Nacional (COMENENAL), que se encarga de negociar con las autoridades los conflictos colectivos que surjan.

10.2 Otros espacios de participación

Según uno de nuestros informantes, en los últimos 5 años, los espacios de diálogo se cerraron y sólo como miembro activo de la CONATO, la FENASEP ha logrado acceder a los diálogos nacionales planteados. Los otros gremios, por su parte, no han tenido acceso a la administración, excepto algunos casos de simpatías o coordinaciones político - partidistas de escasos miembros dentro de algunas agrupaciones.

Se verifica la participación de los gremios de maestros, profesores y médicos en los diálogos nacionales sobre temas de interés nacional como lo han sido los procesos electorales después de la invasión militar estadounidense de 1989; la reforma laboral de 1995; la reactivación económica en 2002; y la Seguridad Social en 2002, sobre la cual se llegaron a acuerdos de consensos parciales.

11. INSTANCIAS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

11.1 Huelga

El derecho a huelga es reconocido por la Constitución Nacional. Ésta prevé la reglamentación de su ejercicio por vía legislativa y la posibilidad de establecer restricciones especiales en los servicios públicos que la legislación determine.

La Ley 9/94 regula la huelga de los servicios públicos estableciendo que su única causa legal es el incumplimiento de un laudo arbitral por parte de la autoridad estatal. Por lo tanto, previo a una huelga, debe someterse el conflicto al arbitraje obligatorio. La huelga está permitida, pero las trabas a su implementación son tantas que impiden el efectivo ejercicio de la misma.

El Código de Trabajo establece restricciones a la huelga en los servicios públicos en cuanto a los plazos para anunciar su ejercicio (8 días como mínimo en vez de los 5 que se otorgan a los sindicatos del Sector Privado). Establece que debe garantizarse la actividad de hasta un 30% del funcionamiento en los llamados servicios esenciales, que incluyen, entre otros, los de salud; seguridad; bomberos; alimentos; comunicaciones; navegación y transporte; agua; alimentos, etc. La Ley 9/94 señala que en los casos de salud, bomberos y otros, el servicio mínimo garantizado debe ser de 50% del personal. También se establece en la legislación laboral el arbitraje obligatorio en caso de huelga en los servicios públicos si a juicio del Ministerio de Trabajo se pone en peligro la seguridad o las condiciones económicas.

Según Ayala Montero, tal como establece la reglamentación de la Ley de Carrera Administrativa, debe garantizarse el 25% de los servicios públicos y el 50% en caso de servicios esenciales.

En el año, mediante la Ley 19 se crea la Autoridad del Canal de Panamá (ACP). Por medio de ésta se prohíbe la huelga en esa empresa de servicio público, a pesar de que allí existen seis sindicatos que negocian convenios colectivos de manera periódica, y que los trabajadores son considerados como empleados o servidores públicos. En la actualidad se encuentran negociando pero las posibilidades del arribo a un acuerdo son difíciles debido a la limitación a la huelga con que cuentan estos trabajadores.

12.2 Reclamos

Tal como se nos ha manifestado, “es casi permanente el conflicto debido a la falta de normas de protección a los trabajadores y los abusos de las autoridades”.

Los tribunales se han plegado a la administración por lo que no es muy común acudir a ellos en búsqueda de solución a los conflictos.

El diálogo producido por la fuerza de cualquiera de las partes es lo que normalmente obliga a buscar soluciones momentáneas, posponiendo permanentemente el conflicto.

La Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa es una instancia creada por la Ley 9/94 para solucionar tanto conflictos individuales como colectivos. Sin embargo, esta Junta no ha funcionado, ya que la administración lo obstaculiza, al eludir el nombramiento de sus integrantes, al menos durante los últimos 5 años.

VII- ANEXO II: CAMBIOS OCURRIDOS EN EL PRIMER SEMESTRE DEL AÑO 2005

ARGENTINA

Actualización de la Negociación Colectiva en el SP de la República Argentina

Luego de 5 años de vigencia del anterior CCT firmado en 1999, se reabrió la negociación paritaria en todos sus niveles: el SINAPA, o Sistema Nacional de la Profesión Administrativa , correspondiente a la Administración Central y organismos descentralizados, las negociaciones sectoriales, en los organismos técnicos, educación y personal civil de la Fuerzas Armadas, como así mismo la CoPAR, comisión encargada de tramitar los reclamos , individuales o colectivos, que se producen en estos ámbitos.

Participan de las negociaciones los actores estatales contemplados por la Ley Marco de la Administración Pública y, por la parte sindical, los dos gremios con ámbito nacional: la Unión del personal Civil de la Nación (UPCN), única suscriptora del anterior CCT , y la Asociación de trabajadores del Estado (ATE) , quien se incorpora en la presente negociación, estimulado por su cercanía política con el sector del justicialismo hoy en ejercicio del Poder Ejecutivo

De las negociaciones sectoriales participan los gremios propios de algunos organismos descentralizados, técnicos y de salud , esperándose que durante el mes en curso (julio de 2005) se incorpore PECIFA, (Personal Civil de las FFAA) a las negociaciones, para lo que falta el acto administrativo correspondiente, esto es, un decreto del Poder Ejecutivo.

Las partes están sesionando a partir de una propuesta de materias y contenidos presentada por los sindicatos, en particular UPCN; que cuenta con unos 200 artículos, la que revé considerablemente el anterior convenio, procurando subsanar determinadas falencias del mismo.

Se ha introducido una variación relevante de los contenidos negociales, pues se ha logrado que, a partir de la discusión entre los actores, se conviniera el salario de los trabajadores de la Administración Central, materia taxativamente excluida de las negociaciones anteriores y que supera la tesitura adoptada hasta el momento del otorgamiento de sumas fijas y no remunerativas, en particular a las categorías más bajas del escalafón, lo que produjo el achatamiento de la pirámide salarial, con la consecuente ausencia de incentivos para el perfeccionamiento de las capacidades de los trabajadores para el ejercicio de sus funciones, así como una fuerte desnaturalización del sistema de promociones que constituye la base de la carrera administrativa.

Esta situación , sumada a la ausencia de concursos, tanto para el ingreso como para el mantenimiento de los cargos, ha sido un factor de distorsión de la relación de trabajo y empleo dentro de la Administración Pública Central comprendida en el SINAPA o Sistema Nacional de la Profesión Administrativa.

Con estos incrementos salariales se procura la rejerquización de funcionarios de dirección y técnicos; el salario inicial es de 823 \$ (unos 300 u\$s) , lo que supera en 200 \$ el salario mínimo acordado por los por los actores en el marco del Consejo de la productividad, el

Empleo y el Salario Mínimo , Vital y Móvil, que rige para todos los trabajadores del Sector Privado.

En otro orden, se está considerando la situación de los trabajadores contratados, algunos de ellos de larga data en el Sector, a los que se está incorporando paulatinamente, y por organismo, a una planta transitoria con aportes jubilatorios y a la Obra Social.

Por otra parte, y para avalar la propuesta de generación de una Agencia representativa de las autoridades estatales, para garantizar la continuidad de la negociación, cabe resaltar que la reciente acefalía de la Subsecretaría de la Gestión Pública, ha venido retrasando la secuencia de las reuniones. Sin embargo, la profesionalización de la función negociadora por parte del Estado no es aceptada por los funcionarios políticos.

BRASIL

A partir de la convicción del Gobierno de Brasil de la necesidad de una reforma sindical y laboral se creó el Foro Nacional del Trabajo, que es coordinado por la Secretaría de Relaciones Laborales del Ministerio del Trabajo y Empleo.

Los objetivos de este Foro son:

- Promover la democratización de las relaciones laborales a través de un modelo de organización sindical basado en la libertad y autonomía.
- Actualizar la Legislación Laboral y que sea más compatible con las nuevas exigencias del desarrollo nacional, de forma a crear un ambiente que proporcione la generación de empleo e ingreso.
- Modernizar las instituciones de regulación del trabajo, especialmente la Justicia Laboral y el Ministerio del Trabajo y Empleo.
- Estimular el diálogo y el tripartismo y garantizar la justicia social en el ámbito de las leyes laborales, de la solución de conflictos y de las garantías sindicales.

Está constituido el Foro está por seiscientos representantes de trabajadores, empleadores y el Estado. Cuenta con una Asamblea Plenaria integrada por 72 miembros; de los cuales 21 son representantes de los trabajadores, 21 representantes de los empleadores, 21 representantes del Gobierno, y 9 representantes de micro y pequeñas empresas, cooperativas y otras formas de trabajo.

Los temas de la agenda están siendo discutidos en 8 Grupos Temáticos. Luego, los informes de cada grupo son enviados a una Comisión de Sistematización. También cuenta con el auxilio de la Comisión Nacional de Derecho y Relaciones laborales, compuesta por juristas y expertos en cuestiones laborales y por miembros de entidades del área de relaciones laborales, creada con el fin de darle subsidio al Ministerio del Trabajo y Empleo en asuntos relacionados con el derecho del trabajo y las relaciones laborales.

Además de las actividades de ámbito nacional, están siendo realizadas Conferencias Estatales del Trabajo, coordinadas por las Representaciones Regionales del Trabajo. Tales representaciones reúnen los representantes locales de trabajadores, empleadores, poderes públicos y entidades del área laboral. El objetivo es discutir, en los estados, los principales temas del FNT y otros de interés regional.

En el marco del Foro, se ha constituido la Cámara Sectorial del Servicio Público que está integrada por representantes de los servidores públicos y del Gobierno Federal.

En el mes de junio de 2005, la Cámara ha concluido sus debates sobre la negociación colectiva, donde fueron definidos los procedimientos y normas para la negociación en el sector. También se iniciaron los debates sobre la reglamentación del derecho a huelga y al financiamiento de las entidades sindicales. Está previsto que esta Cámara también trate otras cuestiones tales como la representación de los servidores públicos en el lugar de trabajo; protección contra actos antisindicales y organización sindical.

Exponemos a continuación los resultados a los que se han arribado en materia de Negociación Colectiva para el Sector Público²³:

I. Premisas de Negociación Colectiva en el Sector Público.

1. Deben ser definidas las directrices básicas de la negociación colectiva en los servicios públicos, teniendo en cuenta la independencia y autonomía de los poderes y de los entes de la Federación y lo dispuesto en el artículo 37 da Constitución Federal.

2. Las instancias organizativas de la negociación colectiva deberán considerar la experiencia de la Mesa Nacional de Negociación Permanente.

3. Las negociaciones colectivas deben ser pautadas por los principios de la buena fe, del reconocimiento de las partes y del respeto mutuo.

4. Deben ser asegurados mecanismos e procedimientos de negociación central y sectoriales, teniendo en cuenta las especificidades de los órganos gubernamentales y de las carreras del servicio público.

5. Debe asegurarse el diálogo entre las partes por medio de procedimientos de información, consulta y negociación colectiva.

6. La negociación colectiva tendrá competencia para tratar la política salarial, incluyendo la revisión general anual, seguridad social, derechos colectivos, mejora del servicio público, directrices generales para planes de carrera y demás puntos acordados entre las partes.

7. Los actores de la negociación colectiva deben ser las entidades sindicales con personalidad sindical reconocida.

8. Los agentes públicos que, directa o indirectamente, impidan o inhiban la negociación colectiva y la acción sindical serán responsabilizados.

9. El proceso de negociación será puntual o continuo, dependiendo de la naturaleza de los asuntos tratados. Las partes deben evitar que el proceso de negociación se limite a los momentos de crisis.

II. Instancias Negociales

²³ Traducción propia del documento del Foro Nacional del Trabajo: Resultados de la Cámara Sectorial del Servicio Público del Foro Nacional del Trabajo.

Niveles de la negociación:

Los niveles de negociación son complementarios y compatibles, cabiendo al nivel de la negociación general garantizar la consistencia y la compatibilidad de todo el proceso.

a) nivel general de la negociación:

De carácter deliberativo, pudiendo, en su ámbito de competencia, analizar y dar tratamiento a los conflictos colectivos y las demandas administrativas pertinentes a las relaciones funcionales y de trabajo que atañan de forma preponderante al conjunto de los servidores públicos, en especial las que tratan la remuneración, seguridad social, derechos sindicales, mejora del servicio público, directrices generales para planes de carreras y demás puntos acordados entre las partes.

b) niveles sectoriales de la negociación:

La negociación general podrá instalar negociaciones sectoriales para analizar y deliberar sobre las demandas de carácter administrativo o gerencial relativas a órganos y sectores específicos de la administración.

c) Niveles específicos de la negociación

Las negociaciones específicas se refieren las demandas específicas y localizadas, incluyendo aquellas con potencial de repercusión sobre el conjunto de los servidores y segmentos de la administración. Su oportunidad de instalación será siempre definida por el nivel de la negociación central.

III. Normas y Procedimientos de la Negociación Colectiva en el Servicio Público

1. La participación de las entidades sindicales en las instancias de negociación será proporcional al índice de representatividad de cada entidad.

2. Las partes serán obligadas a negociar, lo que no implica la obligatoriedad de llegar a un acuerdo.

3. Las entidades sindicales sólo podrán proponer la negociación colectiva y celebrar acuerdos, por aprobación de instancias deliberativas que aseguren la amplia participación de los representados, conforme lo dispuesto en los respectivos estatutos.

4 En las negociaciones de nivel superior al ámbito de representación del sindicato, la participación en las instancias serán decididas por las respectivas entidades implicadas en el proceso.

5. Las entidades sindicales establecerán, de común acuerdo, la pauta de negociación y los procedimientos de consulta a los representados.

6. Los procedimientos, plazo y vigencia de la negociación colectiva deberán ser normados.

7. Los acuerdos firmados en el proceso de negociación deben considerar los plazos de la LDO y de la LOA.

8. Como forma de valorizar la buena fe, los acuerdos firmados en el proceso de negociación serán considerados en el proceso de elaboración de la LDO y de la LOA.

Propuesta para la definición de los procedimientos negociales en el sector público, objeto de acuerdo previo entre las bancadas.

Procedimiento de Información – la prestación de informaciones será siempre definida de común acuerdo, considerados los plazos y detalles necesarios al ejercicio de la negociación colectiva.

Procedimiento de Consulta – resguardado el principio de autoridad, podrá ser adoptado en el transcurso del proceso de elaboración de reglas y procedimientos administrativos relativos a la política de gestión del trabajo, dentro de los límites definidos en ley.

Procedimiento de Negociación – teniendo en cuenta el principio de reserva legal, la negociación colectiva valdrá para analizar y dar tratamiento a los conflictos colectivos y las demandas que tiendan a alterar relaciones funcionales y de gestión del trabajo que conciernen a los servidores.

Para fines de agosto la Cámara debe concluir la negociación e iniciar la elaboración de un anteproyecto de ley regulando las relaciones de trabajo del Servicio Público.

Este proyecto, tal como lo ha informado un dirigente gremial brasileño, no es avalado por toda la clase trabajadora. De hecho, gran parte de ella está en contra de los proyectos que están siendo discutidos y se encuentra luchando contra la precarización, que se está llevando a cabo a nivel municipal mediante contrataciones irregulares, de los cargos públicos. Nos ha desatado además que las actuaciones del Poder Judicial, de las Cámaras Municipales del Poder Legislativo y del Ministerio Público dejan mucho que desear en su actuación sobre esta materia, lo que da cuenta de la falta de estructura material y de conciencia de su papel como actor social y fiscal.

PERU

En Perú está siendo discutido en el Congreso de la República un Proyecto de Ley que modifica la Ley Marco del Empleo Público N° 28.175, que no ha podido entrar en vigencia en enero de 2005 porque las leyes de desarrollo de carrera administrativa y las otras que debían articularse a la anterior aún no han sido aprobadas en función de la oposición que han realizado los trabajadores.

Supletoriamente, se ha aprobado en la Comisión de Descentralización del congreso y en la Comisión de Trabajo un proyecto de Ley denominado "Ley de Trabajo del Empleo Público", en el que se plantea, entre otras cuestiones, la derogatoria de la Ley Marco, aunque en esencia contiene los mismos principios que aquella Ley, hecho por el cual los trabajadores no están de acuerdo tampoco con este Proyecto.

El fundamento de la reforma de la Ley Marco es la necesidad de precisar algunos aspectos dudosos que figuran en su texto, establecer algunas garantías básicas para la regulación del desarrollo de dicha norma y garantizar la efectividad de determinados derechos fundamentales que en el texto actual no se precisan.

Sustancialmente, las principales modificaciones que están siendo discutidas son:

- A pesar de declararse nula una incorporación al empleo público que no cumpla con el concurso público, esa nulidad no debe afectar el cumplimiento por parte de la entidad empleadora de las obligaciones laborales generadas durante la vigencia de la relación laboral.
- Introducción de la cláusula de estabilidad laboral, definiendo que “ningún trabajador puede ser excluido de la carrera sin acreditación de causa justa prevista en la ley y previo proceso administrativo”.
- Se considera a la Carrera Administrativa un derecho del empleado público, así como la garantía del nivel adquirido.
- Incorporación del derecho de “sindicación, negociación colectiva y huelga, de conformidad con lo establecido en las leyes que regulen el ejercicio de esos derechos”.
- Se incorpora como causal de cese la reorganización o reestructuración de la repartición, habilitada por la ley.
- Se habilita la participación de las organizaciones representativas de los trabajadores en el ejercicio de ciertas facultades a cargo del Consejo Superior del Empleo Público. Se dispone que la facultad de proponer normas y reglamentos necesarios para mejorar el sistema de personal del empleo público y del dictar los criterios rectores del sistema de formación y capacitación del empleo público, deben realizarse previa participación y consulta con las organizaciones representativas de los trabajadores.
- Se incorpora a la Carrera Administrativa al “personal contratado bajo la modalidad de servicios no personales, que vienen desempeñando labores permanentes con más de un año de servicios ininterrumpidos”.

PANAMA

En Panamá se está discutiendo actualmente en el ámbito de la Asamblea Legislativa un proyecto de Ley sobre Carrera Administrativa. Exponemos a continuación las principales regulaciones que están proponiéndose y que modifican algunas cuestiones vinculadas a su estructura actual y a la dinámica de las relaciones laborales en el SP, especialmente en lo referente a negociación colectiva y el otorgamiento de fuero sindical a los servidores públicos.

En primer lugar, extiende la Carrera Administrativa a los servidores públicos municipales.

Luego, se le otorga a la Dirección General de Carrera Administrativa el carácter de Institución Pública descentralizada del Estado, con personería jurídica propia, autonomía administrativa, financiera y en su régimen interno; con independencia en el ejercicio de sus funciones. A dicha Dirección se le otorga la función de conocer las quejas y denuncias de los servidores públicos contra las autoridades administrativas de las diferentes instituciones del Estado en materia de aplicación del Régimen disciplinario, y demás acciones de recursos humanos que sean aplicadas en forma indebida.

Se habilita a las Asociaciones de Servidores Públicos, a las Federaciones u otras organizaciones gremiales de servidores públicos con personería jurídica legalmente otorgada, a proponer convenios colectivos a la administración estatal, la que estará obligada a contestar el pliego de peticiones que al efecto se presente, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación. La Dirección General de Carrera Administrativa obra aquí como administrador del conflicto en búsqueda de soluciones por la vía de negociación, mediación, conciliación y arbitraje.

Las conquistas o mejoras contenidas en acuerdo o convención colectiva, se aplicarán a todos los servidores públicos que laboran en las categorías comprendidas en la convención o acuerdo, en la Institución, aunque no sean miembros de la asociación. Los servidores públicos no afiliados a la asociación que se beneficien de las conquistas y mejoras laborales logrados, estarán obligados durante la vigencia del acuerdo o la convención colectiva, a pagar las cuotas ordinarias y extraordinarias acordadas por la asociación y la Oficina Institucional de Recursos Humanos o quien la sustituya, quedará obligada a descontárselas de sus salarios y entregarlas a la asociación.

Se introduce además garantías a los delegados gremiales. Los miembros de las asociaciones en formación; los miembros de las directivas o comités ejecutivos y en general los servidores públicos designados por los gremios y asociaciones de servidores públicos estatales o municipales para dirigir los mismos, gozarán de la protección especial de fuero laboral desde que son candidatos a uno de los cargos descritos y hasta un año después de su cesación en el cargo. En consecuencia no podrán ser destituidos, ni trasladados, ni afectados en ninguna forma en sus condiciones de trabajo sin previa autorización de la Junta de Apelación y Conciliación. Los candidatos no electos para dirigir las asociaciones gozarán de fuero hasta seis meses después de la elección.

La destitución realizada en contra de lo recién descrito constituye violación de la libertad de asociación. También constituye violación a la libertad de asociación, la alteración unilateral de las condiciones de trabajo o el traslado del servidor público a otro establecimiento o centro de trabajo cuando este último no estuviere comprendido dentro de sus obligaciones o si estándolo, el traslado impide o dificulta el ejercicio del cargo en la asociación, federación o confederación, caso en el cual también será necesaria la previa autorización de la Junta de Apelación y Conciliación.

Por último, la violación de la libertad de asociación denunciada ante la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa, conlleva automáticamente a la orden de reintegro del servidor público afectado, lo cual hará dicha Junta en un término no mayor de tres días desde que recibe la denuncia. La Institución Pública involucrada deberá cumplir la orden de reintegro en un plazo no mayor de 24 horas desde que le es notificada la misma. La autoridad nominadora podrá presentar un escrito de alegaciones en los tres días siguientes al reintegro ante la Junta, la cual se pronunciará al respecto en los 30 días siguientes, después de correrle traslado al afectado.

Esta propuesta de reformas a la Ley de Carrera Administrativa presentadas por el Diputado Leandro Ávila, que es dirigente de la ISP, con la participación de la FENASEP. La presentación ha sufrido modificaciones en el primer debate en la Asamblea Parlamentaria, aunque desde el punto de vista de los gremios, ha sido una estrategia con el fin de obtener avances en vista de la consecución de la libertad sindical en el SP, ya que se mantiene la propuesta original en esta materia.

Cuando se reanuden las Asambleas se presentará nuevamente el proyecto, aunque está presente la duda por parte de la FENASEP de que la mayoría parlamentaria efectivamente la apruebe.

VIII- ANEXO III: CUADROS COMPARATIVOS SEGÚN VARIABLES

1- ORGANIZACIÓN JURÍDICO - POLÍTICA

ARGENTINA	Federal. Estado/ Provincias/ Municipios/ Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
BRASIL	Federal. Sus instancias administrativas son la Unión, los Estados, un Distrito Federal y los Municipios.
CHILE	Unitaria, su territorio se divide en regiones. Su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley.
COLOMBIA	Unitaria, descentralizada. "Son ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines".
ECUADOR	La organización jurídica de Ecuador es unitaria, su administración descentralizada y desconcentrada. La Constitución Nacional establece que el territorio del país es indivisible. Para la administración y la representación política, éste se divide en provincias, cantones y parroquias. Además, existen circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que son establecidas por la ley.
PERU	Unitaria. Gobierno descentralizado. El país está dividido en 24 departamentos, 188 provincias y 1.793 distritos.
COSTA RICA	Unitaria. El país se divide en siete provincias. Éstas se subdividen en cantones y los cantones en distritos.
EL SALVADOR	Unitaria. La Nación se divide en Departamentos y éstos, en Municipios.
PANAMA	Unitaria. Se divide políticamente en Provincias, éstas a su vez en Distritos y los Distritos en corregimientos.

2- NIVEL DE AUTONOMIA DE LAS PROVINCIAS/ ESTADOS/ ETC

ARGENTINA	Garantizada a provincias por la Constitución. Éstas garantizan la autonomía de los municipios.
BRASIL	Cada Estado tiene a su Constitución Estatal y cada Municipio, una Ley Orgánica Municipal, que, entre otras materias, también disciplina la relación laboral del servidor público y la administración.
CHILE	Según la Constitución Nacional: Art. 37. El gobierno y la administración superior de cada región residen en el respectivo Intendente, en su carácter de agente natural e inmediato del Presidente de la República, y serán ejercidos con arreglo a la Constitución, a las leyes y a las órdenes e instrucciones de éste, en los términos establecidos en los artículos siguientes. Corresponderá al Intendente formular la política de desarrollo de la respectiva región ajustándose a los planes nacionales; asumir la superior iniciativa y responsabilidad en la ejecución y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo regionales, supervigilar, coordinar y fiscalizar los servicios públicos de la región y, en general, cumplir las demás atribuciones que le encomiende la ley. El gobierno y la administración superior de cada provincia residen en el Gobernador, quien estará subordinado al Intendente respectivo.
COLOMBIA	La autonomía territorial, si bien no es legislativa y jurisdiccional, sí condensa elementos primordiales de autogobierno de las regiones y los municipios.
	Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y de la ley. A fin de ejercer dicha autonomía gozan de los siguientes derechos: gobernarse por autoridades propias; ejercer las competencias que les correspondan; administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y participar en las rentas nacionales. Las autoridades políticas de los gobiernos locales son autónomas en la toma de sus decisiones administrativas, con respecto del poder central, una vez que las autoridades territoriales (gobernadores, alcaldes, diputados y concejales) son elegidas democráticamente por el electorado. Sin embargo la Constitución prevé limitaciones a la autonomía referida: "Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes".
ECUADOR	La Constitución Nacional define que los gobiernos seccionales autónomos son ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas. Los gobiernos provincial y cantonal gozan de plena autonomía y pueden dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras. La ley establecerá las competencias de los órganos del régimen seccional autónomo, para evitar superposición y duplicidad de atribuciones, y regulará el procedimiento para resolver los conflictos de competencias.
PERU	Aunque según la Constitución el Perú tiene un gobierno descentralizado, los municipios (provinciales y distritales) apenas cuentan con autonomía política, económica y administrativa para la ejecución de los asuntos de su competencia (Bonifacio y Falivene). La Ley 27568 de Modernización del Estado promueve la descentralización a través del fortalecimiento de los Gobiernos Locales y Regionales y la gradual transferencia de funciones.
EL SALVADOR	Según la Constitución: Los Municipios serán autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo, y se regirán por un Código Municipal, que sentará los principios generales para su organización, funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónomas.
PANAMA	Cada provincia es administrada por un gobernador designado por el ejecutivo. En cada distrito hay un concejo municipal, formado por los representantes de los corregimientos de ese distrito, y un alcalde-presidente, todos ellos elegidos por votación popular directa.

3- LEY DE MINISTERIOS O EQUIVALENTE

ARGENTINA	Constitución Nacional reformada en 1994- Ley 25233- Dec Reg. 438/92 con múltiples modificaciones que responden a los cambios producidos en la estructura y configuración del Poder Ejecutivo Nacional
BRASIL	La organización ministerial está definida por la Constitución Federal y diversas leyes ordinarias reglamentan los artículos de la anterior.
CHILE	<p>La ley 18575, de "Organización básica de la Administración Pública", define que "los Ministerios son los órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores, los cuales corresponden a los campos específicos de actividades en que deben ejercer dichas funciones. Para tales efectos, deberán proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector. En circunstancias excepcionales, la ley podrá encomendar alguna de las funciones señaladas en el inciso anterior a los servicios públicos. Asimismo, en los casos calificados que determine la ley, un ministerio podrá actuar como órgano administrativo de ejecución".</p> <p>Con este artículo queda definida la organización de la gestión administrativa del Estado chileno. En artículos posteriores se define cómo se estructuran jerárquicamente los Ministerios (Subsecretarías, Secretarías Regionales Ministeriales y niveles jerárquicos de División, Departamento, Sección y Oficina). Los servicios públicos centralizados o descentralizados que desarrollan su actividad en todo o parte de una región, se encuentran sometidos, en su caso, a la dependencia o supervigilancia del respectivo Intendente. No obstante, esos servicios se encuentran sujetos a las políticas nacionales y a las normas técnicas del Ministerio a cargo del sector respectivo.</p>
COLOMBIA	El control del funcionamiento de la administración pública es definido por la Constitución Nacional. Establece la creación de un Ministerio Público como órgano de control al que le corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas. Está compuesto por la Procuraduría General de la Nación y el Defensor del Pueblo. Las funciones generales de la Procuraduría son vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos de la administración; proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad; defender los intereses de la sociedad, los colectivos; ejercer la vigilancia superior de quienes desempeñan funciones públicas, ejerciendo el poder disciplinario sobre la totalidad de los funcionarios del Estado. Es por lo tanto un complemento del equilibrio del poder, en cuanto al ejercicio de los funcionarios y la defensa de la institucionalidad. El Defensor del Pueblo cumple la función de promover y divulgar el libre ejercicio de los derechos humanos, afianzando su poder como intermediador entre las agencias estatales y la sociedad. La Contraloría General de la República está encargada de vigilar la gestión fiscal de la administración, y el manejo adecuado a la Constitución y las leyes de los bienes de la nación.
ECUADOR	La organización ministerial es definida en la Constitución Política, pero legislaciones específicas agregan nuevos Ministerios a la Administración Central.
COSTA RICA	La Ley General de la Administración Pública define cuáles son los Ministerios en que se divide la Adm. del Estado. A saber: a) Presidencia; b) Relaciones Exteriores y Culto; c) Gobernación y Policía; ch) Justicia y Gracia; d) Seguridad Pública; e) Hacienda; f) Agricultura y Ganadería; g) Economía, Industria y Comercio; h) Ambiente y Energía; i) Obras Públicas y Transportes; j) Educación Pública; k) Salud; l) Trabajo y Seguridad Social; m) Cultura, Juventud y Deportes; n) Planificación Nacional y Política Económica; ñ) Ciencia y Tecnología. Establece que las carteras ministeriales pueden ser modificadas por Ley, pero no por la de Presupuesto.
EL SALVADOR	La organización ministerial es concretada por la Constitución Política y las asignaciones son definidas por la Ley de Ministerios.

4- LEYES QUE REGULAN EL EMPLEO PÚBLICO

ARGENTINA	<p>Ley 23544 / Ley 24185: Negociación Colectiva en el Sector Público. Ley 24.629/96 de Segunda Reforma del Estado. Ley 25164/99: Empleo en la Administración Pública. Decreto 993/91: SINAPA. Decreto 92/95.</p>
BRASIL	<p>Consolidação das Leis do Trábalo (CLT), aprobada por el Decreto-Lei N° 5.452, 1° de mayo de 1943, y legislación laboral correlativa. Ley 8112 de 1990: dispone el régimen jurídico de los servidores públicos civiles de la Unión, de las autarquías y de las fundaciones públicas federales. Enmienda Constitucional N°19 del año 1998, establece que las relaciones laborales en el SP también pueden ser regidas vía estatutaria. Ley 8745 de 1993 y Ley 9849 de 1999: contratación por tiempo determinado. Ley 9962 del año 2000: régimen de empleo público del personal de la Administración federal directa, autárquica y fundacional, y de las otras providências</p>
CHILE	<p>Ley 18575: Organización básica de la Administración Pública. Ley 18834: Aprobación del Estatuto Administrativo. Ley N° 19.296: Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado. Ley N° 19.759 de Reforma Laboral modifica el Código de Trabajo.</p>
COLOMBIA	<p>Código Sustantivo del Trabajo. Ley 584 de 2000: garantías sindicales para los representantes de los trabajadores; la modalidad de contratos temporales. Ley 909 de 2004: Carrera Administrativa.</p>
ECUADOR	<p>Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público. Código de Trabajo (regulado por la Negociación Colectiva) de 1997.</p>
PERU	<p>Decreto Legislativo N° 276/84. "Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público". Ley 11377 y Dec. Reglamentario 500 de 1950: Estatuto y Escalafón del Servicio Civil. Decreto 22867 de 1980: Desconcentración administrativa. Ley 24514/86 garantiza la estabilidad en el empleo privado, de aplicación a aquellos trabajadores contratados por modalidades especiales (no regidos por la Ley de Servicio Civil) y a los empleados de empresas públicas. Decreto Ley 728/91, "Ley de Fomento al Empleo" (que rige el empleo privado de derecho laboral que en Perú abarca también a buena parte del Sector Público). El Decreto Ley 26093/92, que limita la estabilidad garantizada en leyes anteriores. Ley 27568: Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. Ley 27785, Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, por la que se establecen mecanismos de control de la gestión. Decreto Supremo 010-2003 ordenó en un texto único las regulaciones referidas a las relaciones colectivas de trabajo en el ámbito privado, por lo que se aplica a aquellos trabajadores del Estado que se encuentran comprendidos en el régimen de la actividad privada. Ley 28175: Ley marco público. ENTRA EN VIGENCIA 1 DE ENERO DE 2005</p>
COSTA RICA	<p>Ley 1581: Estatuto del Servicio Civil. Ley 6227: Ley del Servicio Civil (administración central).</p>
EL SALVADOR	<p>Decreto Ley 507 (1961): Ley de Servicio Civil</p>
PANAMA	<p>Código de Trabajo. Ley 9 de 1994.</p>

5- CONCEPTO DE SECTOR PUBLICO

ARGENTINA	La concepción del empleo público busca asimilar la lógica del empleo privado y desconoce el concepto de "servidor público". La lógica de mercado basada en el intercambio de la prestación del factor trabajo a cambio del salario tiende a prevalecer por sobre la lógica del servidor público. El concepto de servidor público hace referencia a un trabajo que no genera productos en sentido mercantil. Esos productos o resultados se relacionan con un concepto político que es el del "interés general", por lo tanto, se trata de un trabajo con obligaciones y deberes relacionados con la idea de la "carga pública" y en consecuencia, con cierta concepción de "prestigio social". A los efectos de la Negociación Colectiva: se considera a la Administración central y organismos descentralizados (incluyendo a organismos de la Seguridad Social e institutos en que Estado Nacional tenga participación mayoritaria en conducción y gestión).
BRASIL	Servidor es la persona legalmente investida en un cargo público civil de la Unión, de las autarquías, inclusive las de régimen especial, y de las fundaciones públicas federales. Todo agente públicos vinculado a la Administración Pública directa e indirecta, del Estado en sus diversos niveles, bajo un régimen jurídico estatutario, general o peculiar, o administrativo especial, o empleado por la CLT; de naturaleza profesional y de empleo.
CHILE	La legislación chilena incluye dentro del concepto de Sector Público al personal de Ministerios, Intendencias, Gobernaciones, Órganos y Servicios Públicos (Contraloría General de la República, Banco Central, Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, Municipalidades y Empresas Públicas). Cabe aclarar que éstas últimas no se rigen por el derecho administrativo estatuido por la legislación enumerada, sino que se regula por el Código del Trabajo que corresponde al derecho laboral privado.
COLOMBIA	<p>Según la Constitución Política, son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.</p> <p>Existe una diferenciación entre empleados públicos y trabajadores oficiales. Los primeros tienen establecida con el Estado una relación legal y reglamentaria; los segundos están vinculados al servicio público mediante un contrato que se rige por normas especiales.</p> <p>La nueva Ley de Carrera Administrativa define que conforman la función pública quienes prestan servicios personales remunerados, con vinculación legal y reglamentaria, en los organismos y entidades de la administración pública. Las categorías previstas son la función pública los siguientes empleos públicos: a) Empleos públicos de carrera; b) Empleos públicos de libre nombramiento y remoción; c) Empleos de período fijo; d) Empleos temporales.</p> <p>Quienes no están incluidos en la carrera administrativa son: 1. Los empleados de elección popular, los de período fijo, los de trabajadores oficiales y aquellos cuyas funciones deben ser ejercidas en las comunidades indígenas conforme con su legislación. 2. Los de libre nombramiento y remoción a) los de dirección, conducción y orientación institucionales, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices; b) los empleos cuyo ejercicio implica especial confianza, que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo, que estén al servicio directo e inmediato de los siguientes funcionarios, siempre y cuando tales empleos se encuentren adscritos a sus respectivos despachos; c) los empleos cuyo ejercicio implica la administración y el manejo directo de bienes, dineros y/o valores del Estado; d) los empleos que no pertenezcan a organismos de seguridad del Estado, cuyas funciones como las de escolta, consistan en la protección y seguridad personales de los servidores públicos.</p>

<p>ECUADOR</p>	<p>Según la Constitución Nacional: Son instituciones del Estado e integran el Sector Público: a) Los organismos y dependencias de las Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial; b) Los organismos electorales; c) Los organismos de control y regulación; d) Las entidades que integran el régimen seccional autónomo; e) Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado; f) Las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos.</p> <p>Luego la Ley de Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa define quiénes están comprendidos dentro del Servicio Civil de la siguiente manera: a) los ciudadanos ecuatorianos que ejerzan funciones públicas remuneradas en las instituciones, entidades y organismos previstas en el artículo anterior; y, b) los ciudadanos ecuatorianos que ejerzan funciones en instituciones del Estado en concordancia con lo dispuesto en el Constitución Política de la República. Ambas categorías incluyen a quienes se desempeñen en todas las instituciones, entidades y organismos del Estado. Incluye además a las corporaciones, fundaciones, empresas, compañías y en general sociedades en las cuales las instituciones del Estado tengan mayoría de acciones o un aporte total o parcial de capital o bienes de su propiedad al menos en un cincuenta por ciento.</p> <p>Quienes no quedan comprendidos dentro del Servicio Civil son: a) los dignatarios o autoridades elegidos por votación popular; b) los funcionarios elegidos o nombrados, conforme la Constitución Política de la República y leyes correspondientes, por el Congreso Nacional o por el Presidente de la República; c) los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, que se rigen por sus propias leyes; d) los dignatarios, autoridades o miembros de los cuerpos colegiados o de las corporaciones a cuyo cargo corre el gobierno de las instituciones del Estado; e) los funcionarios y servidores de la Función Legislativa que se rigen por su propia Ley; f) los funcionarios y servidores de la Función Judicial que se rigen por su propia Ley; g) los trabajadores de las instituciones del Estado que se rigen por el Código del Trabajo; y, h) El personal docente e investigadores universitarios, técnico-docente, profesional y directivo que están sujetos a la Ley Orgánica de Educación, Ley de Educación Superior, Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional. Sin embargo, dicho personal y todo aquel servidor de las instituciones del Estado no comprendidos en el servicio civil, serán sujetos de los derechos, deberes, obligaciones y prohibiciones que establece la legislación y que no estén previstas en aquellas que no las normen.</p> <p>Se consideran entidades de administración pública, el Poder Legislativo, el Ejecutivo, el Judicial, los Gobiernos Regionales, Locales y los organismos constitucionales autónomos. No comprende a miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional.</p> <p>La Ley N° 26162 del Sistema Nacional de Control en su primera disposición final establece que: "Servidor o funcionario público es todo aquel que independientemente del régimen laboral en que se encuentra, mantiene vínculo laboral o contractual de cualquier naturaleza con alguna de las entidades comprendidas en la enumeración señalada en dicha Ley.</p>
<p>PERU</p>	<p>La ley considera servidor público a "la persona que presta servicios a la Administración o a nombre y por cuenta de ésta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura, con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva". Se consideran equivalentes los términos "funcionario público", "servidor público", "empleado público", "encargado de servicio público" y demás similares, y el régimen de sus relaciones es el mismo para todos ellos. Se consideran equivalentes los términos "funcionario público", "servidor público", "empleado público", "encargado de servicio público" y demás similares, y el régimen de sus relaciones es el mismo para todos ellos.</p> <p>No se encuentran comprendidos dentro de esta definición, según el Estatuto de la Administración Pública, a) los funcionarios de elección popular; b) los miembros de la fuerza pública, excepto el personal de los Departamentos de Extranjeros y Cédulas de Residencia y de Migración y Pasaportes y el personal de las Bandas Militares; y c) los funcionarios y empleados que sirvan cargos de confianza personal del Presidente o de los Ministros.</p>
<p>COSTA RICA</p>	<p>La ley considera servidor público a "la persona que presta servicios a la Administración o a nombre y por cuenta de ésta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura, con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva". Se consideran equivalentes los términos "funcionario público", "servidor público", "empleado público", "encargado de servicio público" y demás similares, y el régimen de sus relaciones es el mismo para todos ellos.</p> <p>No se encuentran comprendidos dentro de esta definición, según el Estatuto de la Administración Pública, a) los funcionarios de elección popular; b) los miembros de la fuerza pública, excepto el personal de los Departamentos de Extranjeros y Cédulas de Residencia y de Migración y Pasaportes y el personal de las Bandas Militares; y c) los funcionarios y empleados que sirvan cargos de confianza personal del Presidente o de los Ministros.</p>

<p>EL SALVADOR</p>	<p>Según la Constitución Nacional no estarán comprendidos en la carrera administrativa los funcionarios o empleados que desempeñen cargos políticos o de confianza, y, en particular, los Ministros y Viceministros de Estado, el Fiscal General de la República, el Procurador General de la República, los Secretarios de la Presidencia de la República, los Embajadores, los Directores Generales, los Gobernadores Departamentales y los Secretarios Particulares de dichos funcionarios.</p> <p>El Decreto Ley 507, "Ley de Servicio Civil", es de aplicación a funcionarios y empleados de la Administración Pública y de la Municipal y los de los organismos descentralizados, de las mismas, salvo aquellos que se rijan por leyes aplicables a la empresa privada que establezcan mejores condiciones para su personal. Los miembros del magisterio y los del Servicio Exterior, remunerados por el Estado o por el Municipio, gozarán de la protección que establece la legislación, pero por la naturaleza de sus funciones deben regirse por una ley especial sobre la materia.</p>
<p>PANAMA</p>	<p>Según la Constitución Nacional, son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanente en cargos del Organo Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas; y en general, las que perciban remuneración del Estado. No forman parte de las carreras públicas: Los servidores públicos cuyo nombramiento regula esta Constitución. Los Directores y Subdirectores Generales de entidades autónomas y semiautónomas, los servidores públicos nombrados por tiempo determinado o por períodos fijos establecidos por la Ley o los que sirvan cargos ad honorem. El personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera. Los servidores públicos con mando y jurisdicción que no estén dentro de una carrera. Los profesionales, técnicos o trabajadores manuales que se requieran para servicios temporales, interinos o transitorios en los Ministerios o en las instituciones autónomas y semiautónomas. Los servidores públicos cuyos cargos estén regulados por el Código de Trabajo. Los Jefes de Misiones Diplomáticas que la Ley determine.</p>

6- CARACTERÍSTICAS DEL EMPLEO PÚBLICO

<p>ARGENTINA</p>	<p>En el empleo público, en número de puestos de trabajo, se puede observar una constante disminución en el Estado Nacional (cargos permanentes y transitorios presupuestados), un aumento en el empleo provincial y la incorporación de personal bajo formas contractuales basadas en la flexibilidad laboral. Marca una disminución de los puestos de trabajo, mayor modalidad de sistemas de contratación flexible de los mismos y un rendimiento mayor por puesto de trabajo. A partir de 1991, comienza un proceso de reforma de los sistemas de carrera o escalafonarios que incorpora los conceptos de trabajo polimodal, de la capacitación permanente y de la evaluación de desempeño que flexibiliza la estabilidad laboral.</p> <p>La estabilidad es garantizada por la Constitución Nacional. La estabilidad en la Ley marco comprende: a) el empleo; b) el nivel escalafonario alcanzado y, c) la remuneración normal, regular, habitual y permanente de dicho nivel escalafonario. El período de prueba es de 12 meses antes de acceder a la estabilidad laboral. 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. También el régimen de licencias, justificaciones y franquicias es materia convencional.</p> <p>Se plantean principios de transparencia, publicidad y mérito en la selección, en la promoción en la carrera sobre la base de la evaluación de la eficiencia, eficacia, rendimiento laboral y de capacitación.</p> <p>Régimen de carrera administrativa profesionalizado (SINAPA). Abarca a 30.000 de los 300.000 cargos presupuestarios. Comprende seis niveles verticales, que categorizan a los agentes según las funciones básicas de conducción o coordinación, profesionales y operativas, las que constituyen la denominada carrera vertical. Cada nivel tiene una apertura de grados, que se denomina la carrera horizontal. La carrera vertical implica requisitos mínimos de educación formal, capacitación, edad, etc. El desarrollo de la carrera horizontal implica, por parte del agente, el cumplimiento de los criterios establecidos en el subsistema de evaluación de desempeño y de capacitación. Comprende tres agrupamientos de funciones denominadas: General, Científico-Técnico y Especializado.</p> <p>Dentro del SINAPA, existe el subsistema de Evaluación de Desempeño que administra la evaluación anual de los agentes y el subsistema de Capacitación que tiene por finalidad perfeccionar las capacidades de los agentes para el desempeño de sus tareas. Un tercer subsistema es el de Selección. Establece los requisitos de ingreso al sistema o para el ascenso de nivel. Creación Cargos Críticos. Comprende, entre otros cargos de conducción, los cargos de Directores de las unidades organizacionales de las diversas jurisdicciones de la APN. El nuevo sistema de designación busca independizar el desempeño y la permanencia de los Directores respecto de las conducciones políticas. El ingreso al cargo se realiza mediante un sistema de selección pública y su desempeño se establece contractualmente por un tiempo determinado. Su desempeño está vinculado a un sistema de evaluación (supone su permanencia a su buen desempeño). Plantea un dilema de difícil resolución. Se trata de delimitar si los cargos críticos deben corresponder a cargos políticos o deben ser seleccionados por un verdadero sistema de concursos, que en la actualidad son de selección.</p> <p>Derechos: a) Estabilidad; b) Retribución justa por sus servicios, más los adicionales que correspondan; c) Igualdad de oportunidades en la carrera; d) Capacitación permanente; e) Libre afiliación sindical y negociación colectiva; f) Licencias, justificaciones y franquicias; g) Compensaciones, indemnizaciones y subsidios; h) Asistencia social para sí y su familia; i) Interposición de recursos; j) Jubilación o retiro; k) Renuncia; l) Higiene y seguridad en el trabajo; m) participación, por intermedio de las organizaciones sindicales, en los procedimientos de calificaciones y disciplinarios; n) mecanismos de participación y de control que permitan a las asociaciones sindicales verificar el cumplimiento de la igualdad de oportunidades en el desarrollo de carrera administrativa.</p> <p>La estabilidad laboral surge y se basa en la idea de la legalidad de los procesos y procedimientos administrativos en la gestión pública. La estabilidad del empleo público está directamente relacionada con la posibilidad de garantizar las normas y los procedimientos administrativos frente a las posibles "presiones" políticas y privadas.</p>
-------------------------	---

BRASIL	<p>El empleo público obedece a los principios de legalidad, impersonalidad, moralidad, publicidad y eficiencia. La Constitución Federal garantiza a los servidores públicos sus derechos, muchos de los cuales son los propios de los trabajadores privados.</p> <p>La ley garantiza la estabilidad a aquel servidor público que fuera habilitado al ejercicio de su función en concurso público, luego de completar tres años de ejercicio de dicho cargo. La Constitución Federal define que la investidura en un cargo o empleo público depende de la aprobación previa en concurso público de pruebas o de pruebas y títulos, de acuerdo con la naturaleza y la complejidad del cargo o empleo, en la forma prevista en la legislación.</p> <p>La Constitución Federal se refiere a la formación y capacitación del personal que se desempeña en la función pública. La Unión, los Estados y el Distrito Federal mantendrán escuelas de gobierno para la formación y el perfeccionamiento de los servidores públicos. La participación en los cursos es requisito para la promoción en la carrera.</p>
CHILE	<p>El carácter estatutario de la carrera administrativa tiene rango constitucional. Esta norma garantiza la igualdad de oportunidades para el acceso al empleo público, la capacitación y el perfeccionamiento de los funcionarios. La Ley que establece las Bases Generales de la Administración del Estado, explica que el objetivo del sistema de carrera es proteger la dignidad de la función pública y que garantice su carácter técnico, profesional y jerarquizado. Siguiendo a la Constitución Nacional, la carrera funcionaria se encuentra regulada por un estatuto y se basa en el mérito, la antigüedad y la idoneidad de los funcionarios, para lo que existen procesos de calificación objetivos e imparciales. En la aprobación del estatuto se garantiza la dignidad de la función pública. Los funcionarios de la Administración del Estado se encuentran comprendidos dentro de un régimen jerarquizado y disciplinado. La Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, les impone el cumplimiento fiel y esmerado de sus obligaciones para con el servicio y obedecer las órdenes que les imparte el superior jerárquico.</p> <p>Dentro del personal de planta se verifican tres calidades de cargos: titulares, suplentes o subrogantes. Son titulares aquellos funcionarios que se nombran para ocupar en propiedad un cargo vacante. Son suplentes aquellos que se nombren para cubrir los cargos que se encuentren vacantes y en aquellos que no sean desempeñados por el titular, durante un lapso no inferior a 15 días y no mayor a 6 meses. Subrogantes aquellos funcionarios que entran a desempeñar el empleo del titular o suplente cuando éstos se encuentren impedidos de desempeñarlo por cualquier causa. En estos casos quien asume las respectivas funciones es el funcionario de la misma unidad que siga en el orden jerárquico, que reúna los requisitos para el desempeño del cargo. El funcionario continúa percibiendo su salario anterior, con excepción de que el cargo estuviera vacante.</p> <p>El ingreso a la carrera administrativa se realiza por concurso de libre concurrencia y de libre igualdad ante las bases para aquellos que decidan acceder a la vacante en cuestión. Basta con que cumplan con las exigencias que imponen el Estatuto y el cargo a cubrir. La provisión de los cargos se efectúa mediante nombramiento o ascenso. Ambos son resueltos por los Ministros, Intendentes o Gobernadores, respecto de los empleos de su dependencia, y por los jefes superiores en los servicios públicos regidos por el Estatuto, con excepción del nombramiento en los cargos de la exclusiva confianza del Presidente de la República. Cuando no es posible aplicar el ascenso en los cargos de carrera, se aplican las normas sobre nombramiento. El acceso a cargos titulares sólo puede realizarse vía concurso.</p> <p>Las promociones pueden realizarse por promoción o en caso excepcional por concurso. Se garantiza la evaluación de desempeño objetiva al ser basada en el mérito y la antigüedad. El sistema de calificación tiene por objeto evaluar el desempeño y las aptitudes de cada funcionario, según las exigencias y características de su cargo, y sirven de base para el ascenso, los estímulos y la eliminación del servicio.</p>

	<p>El personal goza de estabilidad en su empleo y las causas de cese sólo contemplan la renuncia voluntaria debidamente aceptada, la jubilación o por otra causal legal, por desempeño deficiente, incumplimiento de sus obligaciones, pérdida de requisitos para ejercer la función, en el término del período legal por el cual se es designado o en la supresión del empleo. La estabilidad no comprende a aquellos cargos de “exclusiva confianza” del Presidente de la República o de la autoridad llamada a hacer el nombramiento.</p> <p>La carrera funcionaria se inicia al ingreso en calidad de titular a un cargo de la planta, y se extiende hasta los cargos de jerarquía inmediatamente inferior a los de exclusiva confianza. La Ley define cuatro categorías de planta: Directivos, Profesionales, Técnicos, Administrativos y Auxiliares.</p> <p>La legislación establece como deber de la Administración del Estado asegurar la capacitación y el perfeccionamiento de su personal, tendientes a obtener la formación y los conocimientos necesarios para el desempeño de la función pública. Existen distintos tipos de capacitación. A saber: a) la capacitación para el ascenso que corresponde a aquella que habilita a los funcionarios para asumir cargos superiores (es voluntaria); b) La capacitación de perfeccionamiento, que tiene por objeto mejorar el desempeño del funcionario en el cargo que ocupa; c) la capacitación voluntaria, que corresponde a aquella de interés para la institución, y que no está ligada a un cargo determinado ni es habilitante para el ascenso.</p> <p>El artículo 55 de la Ley 18.575, muestra el espíritu que quiso darse a la Administración Pública y, por lo tanto, al empleo en ella: “El interés general exige el empleo de medios idóneos de diagnóstico, decisión y control, para concretar, dentro del orden jurídico, una gestión eficiente y eficaz. Se expresa en el recto y correcto ejercicio del poder público por parte de las autoridades administrativas; en lo razonable e imparcial de sus decisiones; en la rectitud de ejecución de las normas, planes, programas y acciones; en la integridad ética y profesional de la administración de los recursos públicos que se gestionan; en la expedición en el cumplimiento de sus funciones legales, y en el acceso ciudadano a la información administrativa, en conformidad a la ley”.</p>
<p>COLOMBIA</p>	<p>La Constitución establece que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, exceptuando a los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.</p> <p>La carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público. La Ley 909 de este año busca flexibilizar el retiro de los empleados públicos escalafonados en la carrera administrativa, ya que establece causal de retiro “razones de buen servicio, para los empleados de carrera administrativa, mediante resolución motivada” o “cuando el incumplimiento grave de una o algunas funciones asignadas al funcionario afectan directamente la prestación de los servicios que debe ofrecer la entidad”. Se nos manifestó que los representantes de los trabajadores opinan que la norma flexibilizará el ingreso y permanencia de los funcionarios de la administración pública y que en un futuro próximo los empleados transitorios serán la regla general mientras que el ingreso a ejercer empleos de carrera serán la excepción.</p> <p>Desde el año 1999 hasta la fecha, la regla general de ingreso a la Administración Pública se da a través de la modalidad de provisionalidad, ya que la entidad competente para realizar los concursos aún no está conformada. Para el Consejo de Estado, la provisionalidad, no concede estabilidad alguna, asemejándose a los cargos de libre nombramiento y remoción, es decir, su estabilidad es precaria y la jurisprudencia orienta que la terminación de la provisionalidad no requiere motivación alguna. En cambio la Corte Constitucional, ha manifestado en sus fallos, que los trabajadores provisionales gozan de una estabilidad relativa y los actos que deciden su retiro deben motivarse.</p>

	<p>Con respecto a elementos sustantivos de los procesos de selección del personal, la Ley de 2004 establece el criterio de mérito, de las calidades personales y de la capacidad profesional. Se refiere además a la búsqueda de la profesionalización de los recursos humanos que se desempeñan en el Estado y la capacitación como fuente de mejora de la eficiencia. Los empleos de carrera administrativa, para ingreso o ascenso, se proveen en período de prueba o en ascenso con las personas que hayan sido seleccionadas mediante el sistema de mérito y concurso.</p> <p>Las causas posibles de retiro son: a) por declaratoria de insubsistencia del nombramiento en los empleos de libre nombramiento y remoción; b) por declaratoria de insubsistencia del nombramiento, como consecuencia del resultado no satisfactorio en la evaluación del desempeño laboral de un empleado de carrera administrativa; c) por razones de buen servicio, para los empleados de carrera administrativa, mediante resolución motivada; d) por renuncia regularmente aceptada; e) retiro por haber obtenido la pensión de jubilación o vejez; f) por invalidez absoluta; g) por edad de retiro forzoso; h) por destitución, como consecuencia de proceso disciplinario; i) por declaratoria de vacancia del empleo en el caso de abandono del mismo; j) por revocatoria del nombramiento por no acreditar los requisitos para el desempeño del empleo, de conformidad con el artículo 5° de la Ley 190 de 1995, y las normas que lo adicionen o modifiquen; k) por orden o decisión judicial; l) Por supresión del empleo; m) por muerte; n) por las demás que determinen la Constitución Política y las leyes.</p>
<p>ECUADOR</p>	<p>El objetivo del Servicio Civil y la Carrera Administrativa es tender al desarrollo profesional y personal de los servidores públicos, en búsqueda de lograr el permanente mejoramiento de la eficiencia, eficacia y productividad del Estado y sus Instituciones, mediante el establecimiento, funcionamiento y desarrollo de un Sistema Técnico de Administración de Recursos Humanos. La legislación ecuatoriana prevé un Sistema Integrado de Desarrollo de Recursos Humanos, que consiste en un conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos orientados a validar, impulsar las habilidades y conocimientos de los servidores del servicio civil, a fin lograr eficiencia, eficacia y oportunidad del servicio público. Para cumplir con tal fin está conformado por los Subsistemas de Planificación de Recursos Humanos; Clasificación de puestos; Reclutamiento y Selección de Personal; Capacitación y Desarrollo Profesional; y, Evaluación del Desempeño.</p> <p>Las Unidades de Administración de Recursos Humanos de cada institución del Estado, conforme a las políticas de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público, son las encargadas de la selección de candidatos para ocupar puestos públicos. El ingreso a un puesto se realiza mediante un concurso de merecimientos y oposición, por medio del cual se evalúa la idoneidad de los interesados. El acceso a los mismos es libre. Los ascensos también se efectúan mediante concurso de merecimientos y oposición de los servidores opcionados y la Unidad de Administración de Recursos Humanos es quien debe elaborar la correspondiente nómina de elegibles. El ingreso por medio de concursos es lo que garantiza a los servidores públicos su estabilidad.</p> <p>Según uno de nuestros informantes si bien las leyes creadas determinan este riguroso sistema de selección de personal y el establecimiento de concursos de merecimientos para el ingreso, esto no se cumple en la mayoría de los casos. Sólo es de efectivo cumplimiento en los niveles de profesionales colegiados o federados con leyes gremiales que establecen el concurso de oposición y merecimientos. En los demás puestos, no se da cumplimiento a los concursos para el ingreso. En cuanto a la promoción o a los ascensos previstos en la Carrera Administrativa, tampoco tiene un fiel cumplimiento, debido al alto grado de politización del Sector Público siendo favorecidos ingresos o ascensos de personas afines al partido político de turno en el Gobierno.</p> <p>Tal como nos ha informado un representante sindical del Ecuador “si bien la Constitución del Ecuador garantiza el derecho al trabajo, la sindicalización, libre asociación con fines pacíficos y el derecho a una remuneración justa, las leyes colaterales e inferiores poco a poco han puesto una serie de restricciones al desenvolvimiento del sector laboral público y una reducción sistemática del tamaño burocrático, a más de políticas remunerativas tendientes a reducir la masa salarial y un congelamiento de salarios públicos”. Además, se han establecido una serie de reformas a la Seguridad Social que reduce la protección social tanto en el ámbito público como privado.</p>

	<p>La Ley de Servicio Civil garantiza los siguientes derechos a los servidores públicos: a) gozar de estabilidad en su puesto, luego del período de prueba; b) percibir una remuneración justa que será proporcional a su función, eficiencia y responsabilidad; c) gozar de prestaciones legales y de jubilación cuando corresponda de acuerdo con la ley; d) ser restituidos a sus puestos cuando terminaren el servicio militar obligatorio; este derecho podrá ejercitarse hasta treinta días después de haber sido licenciados de las Fuerzas Armadas; e) recibir la indemnización por supresión del puesto; f) asociarse y designar sus directivas; g) disfrutar de treinta días de vacaciones anuales pagadas después de once meses, por lo menos, de servicio continuo; h) ser restituidos a sus puestos en el término de cinco días posteriores a la ejecutoria de la sentencia en caso de que el Tribunal competente haya fallado a favor del servidor suspendido o destituido y recibir de haber sido declarado nulo el acto administrativo impugnado, las remuneraciones con los respectivos intereses que dejó de percibir en el tiempo que duró el proceso legal respectivo; i) demandar ante los organismos y tribunales competentes el reconocimiento o la reparación de los derechos que consagra esta Ley Orgánica; j) recibir un tratamiento preferente para reingresar en las mismas condiciones de empleo a la institución pública de la que hubiere renunciado para emigrar al exterior en busca de trabajo, en forma debidamente comprobada; servidor suspendido o destituido y recibir y, k) otros que establezca la ley. Según la opinión de un representante gremial se presenta una situación similar con respecto al cumplimiento de los Convenios de la OIT ratificados, ya que aduciendo la necesidad de mantener el equilibrio económico del país, “se han generado un andamiaje de leyes que vulneran y reducen los derechos laborales públicos”. Cabe aclarar que de acuerdo a la política gubernamental ecuatoriana contenida en la Carta de Intención última firmada entre el Gobierno del Ecuador y el FMI se prevé una reducción de 5.000 puestos de trabajo públicos en el año 2005.</p>
<p>PERU</p>	<p>Acceso a la carrera administrativa, según el decreto 286/84, se realiza mediante concurso público y abierto. Según nos ha informado un dirigente sindical, hoy esos concursos son inexistentes.</p> <p>Las cláusulas constitucionales prevén la posibilidad de reducir empleos en razón de necesidades económicas o conveniencias de reestructuración, otorgando al trabajador una indemnización.</p> <p>La Ley 27.568 introduce el concepto de ética a la Administración Pública y la evaluación de la gestión por medio de resultados, a través de la utilización de recursos tecnológicos, la planificación estratégica y concertada, la rendición pública y periódica de cuentas y la transparencia, como canales de control de la acción del Estado.</p> <p>La nueva Ley 28.175 que entra en vigencia en 2005 anula la estabilidad y la carrera administrativa, a partir de un cambio de las estructuras de cargos: funcionarios, empleados de confianza y personal de apoyo (informante sindical).</p>
<p>COSTA RICA</p>	<p>Las relaciones laborales en el Estado son regidas por el derecho administrativo. El servidor público debe desempeñar sus funciones de manera tal que se satisfaga el interés público, entendido éste como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los miembros de la comunidad. En cuanto al régimen disciplinario, los servidores públicos se encuentran sujetos a responsabilidad disciplinaria por sus acciones, actos o contratos opuestos al ordenamiento administrativo, si hubo actuado con dolo o culpa grave, sin perjuicio de la aplicación de un régimen disciplinario más grave que prevean otras leyes. Según describen Bonifacio y Falivene, la Constitución no garantiza estabilidad a los funcionarios públicos, de modo que por razones de economía o funcionalidad, el Estado puede despedir servidores públicos pagándoles una indemnización. Unilateralmente, la Administración podrá rescindir o resolver, según corresponda, sus relaciones contractuales, por motivo de incumplimiento, por causa de fuerza mayor, caso fortuito o cuando así convenga al interés público. Las cláusulas constitucionales prevén la posibilidad de reducir empleos en razón de necesidades económicas o conveniencias de reestructuración, otorgando al trabajador una indemnización.</p>

	<p>Sin embargo, uno de nuestros informantes nos ha observado que la Constitución Política establece la estabilidad laboral en el empleo de los servidores públicos adscritos al Régimen de Servicio Civil, haciendo expreso señalamiento de que los mismos solo pueden ser despedidos por las causales de despido que establece la legislación laboral. En cuanto al despido motivado en el interés público, el mismo solo se puede ejecutar cuando se lleven a cabo procesos de reestructuración que la misma Carta Fundamental establece, cancelándoseles una indemnización igual a la totalidad de años servidos. En este tipo de despido no existe la indemnización por daños y perjuicios. La figura de daños y perjuicios ocasionados, básicamente opera en el derecho privado y se produce cuando en un juicio ordinario de trabajo, el patrono no logra demostrar la causal de despido que invocó para ejecutar el despido²⁷.</p> <p>En cuanto a las vacantes, estos autores plantean, que las mismas se cubren por medio de una selección interna o por concurso. Según los resultados, la Dirección General de Servicio Civil confecciona una terna para decisión de la autoridad jurisdiccional competente. La ley prevé la figura de funcionario de hecho, que es quien realiza iguales tareas que el servidor público regular, pero sin investidura o con una investidura inválida o ineficaz, aún en situaciones de urgencia o de cambios ilegítimos de gobierno, si no se declaró la ausencia o la irregularidad de la investidura, ni administrativa ni jurisdiccionalmente y la conducta es desarrollada en forma pública, pacífica, continua y normalmente acomodada a derecho. Sin embargo, no existe relación de servicio entre el funcionario y la Administración. Según uno de nuestros informantes, en términos generales en relación al concepto de trabajo decente, existen diferencias radicales entre los trabajadores del Sector Público y Sector Privado, básicamente por la inexistencia de organización sindical en el Sector Privado. En el Sector Privado no existen sindicatos por lo que en consecuencia la existencia de derechos elementales para los trabajadores es mínima. Sin embargo, desde su punto de vista, el tema del trabajo decente en el Sector Público no ha sido debidamente abordado. En cuanto a la protección social, con mucha frecuencia en muchas entidades descentralizadas se está acudiendo a un tipo de contratación laboral denominada Contratos por Servicios Profesionales, con los que precisamente las administraciones descentralizadas se evitan empadronar a los trabajadores en la Seguridad Social (Seguro Social y Seguro de Riesgos del Trabajo), así como no pagar el décimo tercer mes (aguinaldo), vacaciones y otros pluses salariales.</p>
<p>EL SALVADOR</p>	<p>La Constitución Nacional establece la carrera administrativa. El Decreto Ley 507 define que la selección del personal que ingrese a la carrera administrativa se hará por medio de pruebas de idoneidad.</p> <p>Los funcionarios y empleados comprendidos en la carrera administrativa y protegidos por esta ley gozan de los derechos siguientes: a) de permanencia en el cargo o empleo (no podrán ser destituidos, despedidos, suspendidos, permutados, trasladados o rebajados de categoría sino en los casos y con los requisitos que establezca la legislación) b) de ascenso; c) de devengar el sueldo, viáticos y emolumentos que tuvieren asignados el cargo o empleo para que han sido nombrados; y sólo podrán hacerse los descuentos autorizados por la ley; d) de asuetos, vacaciones y licencias que señalan las leyes respectivas; e) de sobresueldos o aguinaldos en el mes de diciembre de cada año, en la forma y con las limitaciones que determine el decreto respectivo; f) de examinar los libros de registro que lleven las Comisiones o Tribunal de Servicio Civil, enterarse de las calificaciones que de sus servicios hagan sus superiores y de hacer en su caso, los reclamos pertinentes; g) de jubilación, pensión, retiro o montepío conforme a las leyes especiales sobre esta materia; y h) de funerales por cuenta del Estado o del Municipio.</p>
<p>PANAMA</p>	<p>Según la Constitución Nacional, los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos; y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio.</p> <p>Se instituyen las siguientes carreras en los servicios públicos conforme a los principios del sistema de méritos: la Carrera Administrativa; la Carrera judicial; la Carrera Docente; la Carrera Diplomática y Consular; la Carrera Sanitaria; la Carrera Militar y las otras que la Ley determine. La Ley regulará la estructura y organización de estas carreras de conformidad con las necesidades de la Administración.</p>

7- EMPLEO PÚBLICO REGIDO POR DERECHO PRIVADO

ARGENTINA	<p>El personal de nuevos organismos (como entes reguladores de servicios públicos) es regido por el derecho laboral privado.</p> <p>El empleo público tendió a incorporar aspectos relacionados con los nuevos procesos de trabajo y el Estado comenzó a sustituir el empleo permanente por el empleo basado en la flexibilidad contractual. Los sistemas de retiros, de riesgos de trabajo y de obras sociales se equipararon con el Sector Privado.</p> <p>La legislación establece que el régimen de contrataciones por tiempo determinado comprende solo la prestación de servicios transitorios o estacionales. Sin embargo, a partir del proceso de Reforma del Estado, se está produciendo la sustitución del empleo permanente por las formas contractuales a término como los contratos de locación de servicios y las pasantías.</p>
BRASIL	<p>El servicio público se rige por la Consolidación de las Leyes del Trabajo, de aplicación en el Sector Público, excepto en aquellas materias que es expresamente regulado de manera diferencial.</p> <p>La Constitución Nacional determina que la ley podrá establecer los casos de contratación por tiempo determinado para atender a necesidades temporarias de excepcional interés público.</p>
CHILE	<p>Más allá de los empleados de las empresas públicas, a los que nos referiremos luego, el Estatuto administrativo otorga al Estado la posibilidad de realizar contrataciones por honorarios a profesionales y técnicos de educación superior o expertos en materias determinadas, para llevar a cabo determinadas tareas no habituales o específicas. Puede utilizarse esta modalidad de contratación para personal extranjero que cumple con los requisitos antes enumerados. El personal por contrato se desempeña en su cargo por un año con posibilidades de renovarlo o de ser finalizado antes de cumplido el plazo establecido (Binder, 2000).</p> <p>Existe otra modalidad de contratación, denominada “a honorarios” que no se encuentra subordinado ni sujeto a ninguna dependencia.</p> <p>Sin perjuicio de lo dispuesto por la Constitución Nacional, se habilita a la ley el otorgamiento de determinados empleos la calidad de cargos de la exclusiva confianza del Presidente de la República o de la autoridad facultada para efectuar el nombramiento. Se consideran funcionarios de exclusiva confianza aquellos sujetos de libre designación y remoción del Presidente de la República o de la autoridad facultada para disponer el nombramiento. Estos empleos sólo pueden corresponder a los tres primeros niveles jerárquicos del respectivo órgano o servicio. Sin embargo, la ley podrá también otorgar la calidad de cargo de la exclusiva confianza a todos aquellos que conforman la planta de personal de la Presidencia de la República.</p>
COLOMBIA	<p>Las empresas mixtas, aquellas en que el gobierno tiene participación económica, los funcionarios se rigen por el derecho privado. La nueva Ley de Carrera Administrativa crea una nueva modalidad de vinculación, a través del empleo temporal, no incluidos dentro de la carrera administrativa. Estos contratos son previstos para el ejercicio de actividades no permanentes de la administración, para desarrollar programas o proyectos de duración determinada, para consultoría y asesoría institucional, o para suplir necesidades de personal por sobrecarga de trabajo. Es común la existencia de contratos de prestación de servicios, para cumplir funciones de cargos necesarios para el desarrollo de las actividades públicas. Dicho contrato no genera una relación laboral, por lo tanto, las personas que lo ejercen no reciben salarios sino honorarios y deben abonar como impuesto el 10% de sus ingresos y pagar la totalidad de las cotizaciones de la seguridad social, las que ascienden en el 2004 al 26.5%. Este contrato no concede el estatus de empleado público y, según un informante, en la realidad se disfraza una relación laboral a fin de reducir costos en la vinculación y hacer politiquería o clientelismo político. Según un representante sindical esta nueva modalidad de contratación en lugar de cumplir con el ejercicio de la carrera administrativa, la clase dirigente mantiene la concepción tradicionalista del Estado empleador y acude a este tipo de vinculación para seguir proyectando la figura del clientelismo político. Por otro lado, nos comentó que otra posibilidad es que a través de estos empleos transitorios se pretenda legalizar las nóminas paralelas existentes por “los contratos de servicios”, ya que las actividades de los empleos temporales se asemejan a la finalidad de dichos “contratos”.</p>

ECUADOR	<p>Existe en Ecuador empleo público regulado por derecho privado. En el marco del impulso a la desregulación estatal en la administración del Estado, una de las principales políticas que se está implementando es la Descentralización del Estado, a través de la cual los organismos seccionales (municipios) toman a cargo competencias y atribuciones del Gobierno Central de varias áreas de la administración pública (salud, educación, vialidad, turismo, obra pública, etc.). Esto ha traído como consecuencia que para los estudios técnicos se prevea la contratación de consultores nacionales o extranjeros, bajo la modalidad de contratos ocasionales del personal institucional, y la aparición de tercerizadoras (instituciones privadas) que toman a cargo determinadas atribuciones y actividades propias del Estado.</p>
PERU	<p>Según un estudio de Bonifacio y Falivene, la laboralización fue una de las estrategias de la primera etapa de la reforma del Estado en el Perú, signada por la construcción de islas de modernidad y eficiencia. Desde el punto de vista de las relaciones laborales, se produce un cambio debido a que los nuevos diseños organizacionales definen que las relaciones de empleo, quedan sometidas al Derecho del Trabajo. El cambio de régimen laboral, no modifica ni la naturaleza jurídica de la condición de servidor público, ni la naturaleza pública de la institución, pues las actividades y funciones de la institución son netamente públicas. Máxima interrelación e indiferenciación práctica entre los regímenes laborales público y privado, cuestión que en estos momentos se encuentra en revisión.</p> <p>En el régimen privado no sólo son más altos los salarios, sino que son mayores los beneficios colaterales; de manera destacada, las dos gratificaciones anuales, la asignación familiar y la compensación por tiempo de servicios. En el público, las remuneraciones son menores (lo que, por otro lado, ha generado mecanismos de incrementos encubiertos), y no hay mayores beneficios complementarios.</p> <p>Existe en los contratos de servicios no personales un vacío legal en cuanto a derechos y obligaciones tanto del empleador como del empleado.</p> <p>Otras formas de contratación. 1. Pretendiendo someter al derecho civil prestaciones que, por su propia naturaleza, corresponden al derecho administrativo, como los contratos de prestación de servicios que se rinden en el lugar y horario designados por la entidad, la que proporciona los elementos de trabajo y asume los gastos que la prestación del servicio demanda. 2. Contratos en los cuales, a pesar de ser solventados por fondos del Estado, la contratación se efectúa mediante organismos internacionales. 3. Otra forma, por medio de las empresas intermediarias de servicios especiales y cooperativas de trabajadores.</p> <p>El sector descentralizado, instituciones autónomas y semiautónomas, y aquellos órganos que se manejan con presupuesto aparte del gobierno central y no son adscritos, están fuera del régimen de la Administración Pública. Sin embargo, gozan de inamovilidad y contrato de trabajo indefinido; se rigen con estatutos internos de trabajo y convenciones colectivas.</p> <p>La Ley 7494, de contrataciones, habilita a la Administración, para que cuando lo justifique la satisfacción del fin público, utilice cualquier figura contractual que no se regule en el ordenamiento jurídico-administrativo. Utilizando su régimen ordinario de nombramiento de funcionarios, pueden contratar, con sueldo fijo, a los profesionales que requieran para formalizar las operaciones, los avalúos, los peritajes, la atención de diligencias judiciales o administrativas o cualquier otro tipo de intervención profesional relacionada con los servicios que brindan. Según Bonifacio y Falivene, si bien existen contratos en la Administración Pública no son significativos.</p>
COSTA RICA	<p>Los trabajadores que prestan servicios en las instituciones oficiales autónomas son regidos por el Código de Trabajo, el mismo sistema que los trabajadores del Sector Privado. La salud es autónoma y se rige por el Código de Trabajo.</p> <p>Existen formas de contratación paralelas que se encuentran regidas por el Código Civil. Son muy frecuentes los contratos civiles de Prestación de Servicios Profesionales para realizar consultorías, actividades técnicas, sanitarias, contables entre otras, y para desempeñar incluso trabajos permanentes. Nos comentaron que en muchos casos se utiliza esta contractual para disfrazar verdaderas relaciones laborales (contratos de trabajo), y de esta forma se evita el pago de las prestaciones laborales y de seguridad social.</p> <p>Desde el año 2001, puestos que pertenecían al Servicio Civil, a la fecha casi 8000 dentro de los Ministerios, están siendo transferidos a puestos por contrato de 3, 6 o 12 meses.</p>
EL SALVADOR	<p>Los trabajadores que prestan servicios en las instituciones oficiales autónomas son regidos por el Código de Trabajo, el mismo sistema que los trabajadores del Sector Privado. La salud es autónoma y se rige por el Código de Trabajo.</p> <p>Existen formas de contratación paralelas que se encuentran regidas por el Código Civil. Son muy frecuentes los contratos civiles de Prestación de Servicios Profesionales para realizar consultorías, actividades técnicas, sanitarias, contables entre otras, y para desempeñar incluso trabajos permanentes. Nos comentaron que en muchos casos se utiliza esta contractual para disfrazar verdaderas relaciones laborales (contratos de trabajo), y de esta forma se evita el pago de las prestaciones laborales y de seguridad social.</p> <p>Desde el año 2001, puestos que pertenecían al Servicio Civil, a la fecha casi 8000 dentro de los Ministerios, están siendo transferidos a puestos por contrato de 3, 6 o 12 meses.</p>

PANAMA

Es una práctica frecuente la utilización del mecanismo de los contratos de “contingencia” que consisten, de acuerdo a la Ley de Presupuesto de la Nación, en contrataciones de personal no incluido en la estructura, para la realización de actividades específicas requeridas y sobre todo temporales, cuya duración no puede ir más allá del período fiscal y privan al trabajador de todo tipo de protección. Sin embargo, en la práctica, se ha utilizado este mecanismo para contratar personal fuera de la estructura de personal, renovándole el contrato cada año, durante varios lustros y aun décadas.

Se utiliza también el llamado contrato de servicios profesionales, de características similares al anterior, con la diferencia que en el caso del contrato de contingencia se le pagan prestaciones a los contratados mientras que en este tipo de contrato no hay prestaciones pero existe una mayor libertad laboral por parte del contratado.

Recientemente se ha impulsado el contrato por proyectos financiados internacionalmente, aunque con controles más eficientes por parte de las agencias financieras, que el control llevado a cabo en los otros dos tipos de contrataciones.

La Constitución Nacional establece que los estudiantes y egresados de instituciones educativas prestarán servicios temporales a la comunidad antes de ejercer libremente su profesión u oficio por razón de Servicio Civil obligatorio instituido por la presente Constitución. La ley reglamentará esta materia.

8- LIBERTAD SINDICAL

ARGENTINA	<p>La Constitución Nacional garantiza al trabajador, en general, no exclusivamente a los trabajadores del SP, protección contra el despido arbitrario. Los representantes gremiales gozan de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo.</p> <p>El derecho de libre asociación queda garantizado también a partir de la ratificación de los siguientes Tratados Internacionales: Declaración americana de los derechos del hombre, Pacto de San José de Costa Rica, Pacto internacional de los derechos económicos, sociales y culturales, Pacto internacional de derechos civiles y políticos, Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, Declaración sociolaboral del Mercosur.</p> <p>La Ley de Asociaciones Sindicales N° 23.551 dispone: "La libertad sindical será garantizada por todas las normas que se refieren a la organización y acción de las asociaciones sindicales". Otorga el derecho a conformar asociaciones sindicales y a afiliarse.</p>
BRASIL	<p>La Constitución Federal asegura a los servidores públicos el derecho de libre asociación sindical y los siguientes derechos, entre otros, a) a ser representado por el sindicato; b) de inamovilidad del dirigente sindical, hasta un año de finalizado su mandato; c) de descontar en planilla el valor de las cuotas sindicales de los trabajadores afiliados y las contribuciones definidas.</p> <p>Existen asociaciones sindicales de alcance nacional, aunque no de primer grado, sino que se tratan de Confederaciones o Centrales Sindicales.</p> <p>Están siendo discutidas propuestas de reforma sindical.</p> <p>Según nos ha manifestado uno de nuestros informantes, el grado de representatividad de las organizaciones sindicales es relativo, ya que muchas de ellas mantienen la influencia de la intervención estatal instaurada por Getúlio Vargas, dictador de los años 30, y que sigue practicándose debido a la vigencia de la CLT, creada por él y que "disciplina al movimiento sindical".</p> <p>Se nos ha manifestado, los representantes sindicales no cuentan con libertad de acción en los lugares de trabajo ni con licencias gremiales. Los únicos protegidos por la ley son los directores sindicales. No obstante ello, son demitidos teniendo estabilidad temporal y las prerrogativas de líderes sindicales. De hecho, "quando muito incomodam chegam a ser ameaçados, até sofrendo atentados".</p> <p>No existen representantes de los trabajadores en los lugares de trabajo, produciéndose un gran hueco entre la dirección del sindicato y la categoría. Algunos sindicatos municipales consiguieron a escala municipal contar con representantes. Esto sucedió en aquellas intendencias donde los administradores son más concientes y comprometidos.</p>

CHILE	<p>Los trabajadores de la Administración del Estado, incluidas las municipalidades, y del Congreso Nacional tienen el derecho de constituir, sin autorización previa, asociaciones de funcionarios. El único requisito con que cuentan es que deben sujetarse a la ley y a los estatutos de las mismas. Sin embargo, se les prohíbe a los funcionarios públicos el derecho a sindicalización.</p> <p>Las asociaciones de funcionarios pueden ser de carácter nacional, regional, provincial o comunal, según la estructura jurídica del servicio, repartición, institución o ministerio en que se constituyan. Aquellas asociaciones que tengan estructura jurídica nacional, podrán tener como base la organización de sus funcionarios de la respectiva institución en la región (Ley 19.296).</p> <p>Quien queda excluido del derecho a sindicalización, y cuyo funcionamiento es regido por la ley de Asociaciones de Funcionarios Públicos, es el personal de las Fuerzas Armadas, de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los funcionarios de las empresas del Estado dependientes del Ministerio de Defensa Nacional o que se relacionen con el Gobierno a través de éste. La asociación es libre y no requiere permiso previo, y la afiliación es voluntaria, personal e indelegable. Para gozar de personalidad jurídica, las asociaciones deben constituirse en conformidad a la ley.</p> <p>Las asociaciones de funcionarios pueden constituir federaciones y confederaciones, afiliarse y desafiliarse de ellas. Estas organizaciones pueden a su vez constituir organizaciones internacionales de trabajadores, afiliarse y desafiliarse de las mismas, de acuerdo a las normas del derecho internacional. La afiliación a una asociación de funcionarios será voluntaria, personal e indelegable, y también el trabajador puede desafiliarse libremente.</p>
COLOMBIA	<p>La Constitución garantiza el derecho a conformar libremente sindicatos o asociaciones, sin la intervención del Estado. Su reconocimiento jurídico se producirá con la inscripción del acta de constitución. Quienes no gozan de este derecho son los miembros de la Fuerza Pública.</p> <p>El Código Sustantivo del Trabajo define que a los representantes sindicales de los servidores públicos se les concedan permisos sindicales para que puedan atender las responsabilidades que se desprenden del derecho fundamental de asociación y libertad sindical. Aclara además, que el Gobierno Nacional reglamentará esta materia, en concertación con los representantes de las centrales sindicales.</p> <p>La OIT ha recibido numerosas quejas pero el Gobierno de Colombia, en los hechos, no ha tomado las medidas necesarias y adecuadas para garantizar el ejercicio libre del derecho de asociación sindical y ha permitido que permanezcan en la impunidad los crímenes contra sindicalistas y dirigentes y que se sigan cometiendo amenazas, desplazamientos forzados, asesinatos, desapariciones y otras violaciones que hacen imposible el efectivo ejercicio de este derecho, con lo cual incumple su deber de protección y garantía.</p> <p>Durante los últimos 11 años la violencia ha sido el principal obstáculo para el ejercicio de las libertades sindicales, cobrando más de 1.500 vidas, produciendo varios miles de desplazamientos forzados y varios centenares de desaparecidos entre los trabajadores.</p>
ECUADOR	<p>La Constitución Política garantiza el derecho de organización de trabajadores y empleadores y su libre desenvolvimiento, sin autorización previa y conforme a la legislación. Para todos los efectos de las relaciones laborales en las instituciones del Estado, el sector laboral estará representado por una sola organización.</p>
PERU	<p>La Constitución de 1933 no reconocía derechos sindicales a los empleados públicos y, más aun, el Estatuto y Escalafón del Servicio Civil y Pensiones prohibía la formación de sindicatos y el derecho de huelga. La Constitución Nacional reconoce los derechos de sindicación y huelga de los servidores públicos. No están comprendidos los funcionarios del Estado con poder de decisión y los que desempeñan cargos de confianza o de dirección, así como los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.</p> <p>En la institucionalización de las relaciones laborales que está en proceso, se incluye la reciente creación del Registro de Organizaciones Sindicales del Sector Público que dará personería jurídica a las organizaciones formalizada el día 23 de noviembre de 2001 en el Congreso, por medio de la Ley N° 27556. El registro se realiza en el ámbito del Ministerio de Trabajo. En este momento el Sector Público se encuentra sin representación sindical legitimada.</p>

COSTA RICA	<p>La Constitución Nacional garantiza a los trabajadores la libre sindicalización, con el fin exclusivo de obtener y conservar beneficios económicos, sociales o profesionales.</p> <p>Sin embargo, la Ley General de la Administración Pública, la única referencia que hace a las asociaciones, refieren a las licencias sindicales, cuya extensión es de dos años, prorrogables por períodos iguales, en sindicatos debidamente reconocidos. Durante los períodos en los que los trabajadores se encuentran bajo esta licencia no tienen derecho a gozar de sus haberes.</p> <p>El Sector Público cuenta con un sindicato general, la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados, con ámbito de actuación en todas las entidades el gobierno central, del nivel municipal y las instituciones autónomas y semiautónomas, y otras empresas públicas. Forma parte de la Federación Nacional de Trabajadores de los Servicios Públicos.</p> <p>A nivel sectorial, existen varios sindicatos de alcance nacional. UNDECA representa a los trabajadores del Seguro Social, ASDEICE, energía y telecomunicaciones, UPINS, de los seguros, ANEJUD, trabajadores del Poder Judicial, ANPE que aglutina a las y los profesionales en enfermería.</p> <p>Según un miembro de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados, con fundamento en su Proyecto Estratégico, ha logrado consolidar una importantísima interlocución frente al Gobierno, el Sector Empresarial, los Medios de Comunicación y en todo el espectro nacional. La ANEP aglutina alrededor de 13 mil trabajadores/as públicos y está afiliada a la Federación Nacional de Trabajadores de Servicios Públicos (FENTSEP) que aglutina alrededor de 22 mil trabajadores de diversos sectores públicos.</p> <p>En cuanto a la libertad de acción para los delegados sindicales, nos ha comentado que ésta es aún un tanto limitada, debido a que en lo fundamental se restringe al derecho de reunión. En el caso de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados, amén de las reuniones que celebran sus comités seccionales en los distintos centros en donde éstos operan, tiene un Comité Consultivo Nacional que se reúne una vez al mes en donde no solo se hace análisis de la situación propia de las Relaciones Laborales en el Sector Público, sino que se reflexiona y analiza la situación política y económica del país. Una situación similar se presenta en las otras agrupaciones sindicales de los servicios públicos aglutinados en FENTSEP.</p>
EL SALVADOR	<p>Según la Constitución Nacional, los patronos y trabajadores privados, sin distinción de nacionalidad, sexo, raza, credo o ideas políticas y cualquiera que sea su actividad o la naturaleza del trabajo que realicen, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa de sus respectivos intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos. El mismo derecho tendrán los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas.</p>
PANAMA	<p>La Ley 9/90 reconoce la conformación de asociaciones de servidores públicos, pero no de sindicatos en el sector estatal.</p> <p>En cuanto al ejercicio de las actividades propias de los delegados sindicales, al no existir normas que reconozcan de la libertad sindical en el sector, no existe protección ni facilidades institucionales para la dirigencia. Debido a que la gestión de cada organización depende del arbitrio del jefe de la institución correspondiente, según nuestro informante, existe un temor generalizado a la participación gremial, por las posibles represalias laborales que pudieran existir.</p> <p>Se han presentado quejas ante la OIT por violación al cumplimiento del Convenio 87, al haber sido destituidos de sus cargos 44 dirigentes sindicales luego del cambio de gobierno de 1999.</p>

9- EMPRESAS PÚBLICAS

ARGENTINA	Las empresas de servicios públicos han sido privatizadas. Las que se encuentran en manos del Estado se rigen por la Ley de Contrato de Trabajo, por el derecho privado.
BRASIL	Las relaciones laborales en las empresas públicas son reguladas por el régimen de las empresas privadas. Los mandatos, la evaluación de desempeño y la responsabilidad de las empresas queda en manos de sus administradores.
CHILE	El Estado y sus organismos se encuentran habilitados por la Constitución Nacional a desarrollar actividades empresariales o a participar en ellas si una ley los autoriza. El personal que se desempeña en estas empresas se encuentra amparado bajo la legislación común aplicable a los particulares, es decir, al derecho laboral privado.
COLOMBIA	Los trabajadores de las empresas públicas son considerados trabajadores oficiales, por lo que se rigen por el Código de Trabajo (derecho privado). Como empresa, la única que ha quedado sin privatizar es la empresa petrolera nacional.
PERU	Los empleados de empresas privadas no se rigen por la Carrera Administrativa, sino por el derecho privado.
COSTA RICA	No se consideran servidores públicos los empleados de empresas o servicios económicos del Estado encargados de gestiones sometidas al derecho común, que se rigen por el derecho laboral o mercantil, según los casos. En algunas se negocia colectivamente.
EL SALVADOR	No quedan en El Salvador empresas públicas, todas han sido privatizadas.
PANAMA	La única empresa que ha quedado en manos del Estado es la empresa de Aguas, que se rige por la Ley de Carrera Administrativa.

10- ORGANISMOS DEL ESTADO EMPLEADOR

ARGENTINA	<p>La Jefatura de Gabinete de Ministros es el órgano rector en materia de empleo público. Dictamina los deberes y derechos de los empleados del Poder Ejecutivo y de los organismos descentralizados. Se excluye a los funcionarios políticos, al personal militar, policial y de seguridad, al personal diplomático, al clero y al personal comprendido en las convenciones colectivas en el marco de la Ley 14.250.</p> <p>Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA): establecimiento de procesos transparentes y fundamentos técnicos para la selección.</p> <p>Para Negociación Colectiva: Secretaría General de la Presidencia de la Nación, la Secretaría de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Secretaría de la Función Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros, y la Secretaria de Hacienda del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos.</p>
BRASIL	<p>La Constitución Federal define que la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios deben constituir un consejo de política de administración y remuneración del personal, integrado por servidores designados por los respectivos Poderes.</p>
CHILE	<p>Las asociaciones de funcionarios se encuentran sujetas a la fiscalización de la Dirección del Trabajo.</p>
COLOMBIA	<p>La Constitución establece que una Comisión Nacional del Servicio Civil será la responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, a excepción de aquellas carreras que tengan carácter especial.</p> <p>Es un órgano de garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público, de carácter permanente de nivel nacional, independiente de las ramas y órganos del poder público, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. La legislación establece que, con el fin de garantizar la plena vigencia del principio de mérito en el empleo público de carrera administrativa, la Comisión Nacional del Servicio Civil actuará de acuerdo con los principios de objetividad, independencia e imparcialidad.</p> <p>Como responsable de la administración de la carrera administrativa son funciones de esta Comisión: a) establecer de acuerdo con la ley y los reglamentos, los lineamientos generales con que se desarrollarán los procesos de selección para la provisión de los empleos de carrera administrativa de las entidades a las cuales se aplica la presente ley; b) acreditar a las entidades para la realización de procesos de selección de conformidad con lo dispuesto en el reglamento y establecer las tarifas para contratar los concursos, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 30 de la presente ley; c) elaborar las convocatorias a concurso para el desempeño de empleos públicos de carrera, de acuerdo con los términos y condiciones que establezcan la presente ley y el reglamento; d) establecer los instrumentos necesarios para la aplicación de las normas sobre evaluación del desempeño de los empleados de carrera administrativa; e) conformar, organizar y manejar el Banco Nacional de Listas de Elegibles; el Banco de Datos de ex empleados con derechos de carrera cuyos cargos hayan sido suprimidos y que hubieren optado por ser incorporados y, el Banco de Datos de empleados de carrera. Desplazados por razones de violencia; f) remitir a las entidades, de oficio o a solicitud de los respectivos nominadores, las listas de personas con las cuales se deben proveer los empleos de carrera administrativa que se encuentren vacantes definitivamente, de conformidad con la información que repose en los Bancos de Datos a que se refiere el literal anterior; g) administrar, organizar y actualizar el registro público de empleados inscritos en carrera administrativa y expedir las certificaciones correspondientes; h) expedir circulares instructivas para la correcta aplicación de las normas que regulan la carrera administrativa; i) realizar los procesos de selección para el ingreso al empleo público a través de las universidades públicas o privadas o instituciones de educación superior, que contrate para tal fin; j) elaborar y difundir estudios sobre aspectos generales o específicos de la gestión del empleo público en lo relacionado con el ingreso, el desarrollo de las carreras y la evaluación del desempeño; k) absolver las consultas que se le formulen en materia de carrera administrativa.</p>

	<p>Como órgano encargado de la vigilancia de la aplicación de las normas, son sus atribuciones:</p> <p>a) una vez publicadas las convocatorias a concursos, la Comisión podrá en cualquier momento, de oficio o a petición de parte, adelantar acciones de verificación y control de la gestión de los procesos con el fin de observar su adecuación o no al principio de mérito; y, dado el caso, suspender cautelarmente el respectivo proceso, mediante resolución motivada;</p> <p>b) dejar sin efecto total o parcialmente los procesos de selección cuando se compruebe la ocurrencia de irregularidades, siempre y cuando no se hayan producido actos administrativos de contenido particular y concreto relacionados con los derechos de carrera, salvo que la irregularidad sea atribuible al seleccionado dentro del proceso de selección impugnado;</p> <p>c) recibir las quejas, reclamos y peticiones escritas, presentadas a través de los medios autorizados por la ley y, en virtud de ellas u oficiosamente, realizar las investigaciones por violación de las normas de carrera que estime necesarias y resolverlas observando los principios de celeridad, eficacia, economía e imparcialidad. Toda resolución de la Comisión será motivada y contra las mismas procederá el recurso de reposición;</p> <p>d) resolver en segunda instancia las reclamaciones que sean sometidas a su conocimiento en asuntos de su competencia;</p> <p>e) conocer de las reclamaciones sobre inscripciones en el Registro de Empleados Públicos, de los empleados de carrera administrativa a quienes se les aplica la presente ley;</p> <p>f) velar por la aplicación correcta de los procedimientos de evaluación del desempeño de los empleados de carrera;</p> <p>g) poner en conocimiento de las autoridades competentes los hechos constitutivos de violación de las normas de carrera, para efectos de establecer las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales a que haya lugar;</p> <p>h) tomar las medidas y acciones necesarias para garantizar la correcta aplicación de los principios de mérito e igualdad en el ingreso y en el desarrollo de la carrera de los empleados públicos, de acuerdo a lo previsto en la presente ley;</p> <p>i) presentar un informe ante el Congreso de la República dentro de los diez (10) primeros días de cada legislatura, o cuando este lo solicite, sobre sus actividades y el estado del empleo público, en relación con la aplicación efectiva del principio de mérito en los distintos niveles de la Administración Pública bajo su competencia. En cuanto a los órganos de dirección y gestión del empleo público y la gerencia pública, encontramos: El Departamento Administrativo de la Función Pública y una Comisión de Personal por cada organismo y entidad regulado por la Ley de Carrera Administrativa.</p>
<p>ECUADOR</p>	<p>La administración de los recursos humanos y de remuneraciones del Estado, está a cargo de los siguientes organismos: a) la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público; y, b) Unidades de Administración de Recursos Humanos de cada Entidad Pública. La Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público – SENRES-, con personalidad jurídica de derecho público, autonomía técnica, funcional, administrativa y financiera, con jurisdicción nacional, es el organismo que a más de las funciones y atribuciones establecidas para la Dirección Nacional de Personal, en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, su Reglamento General y sus disposiciones conexas, tendrá las siguientes atribuciones: a) ejercer la rectoría de la administración de los recursos organizacionales y humanos del Sector Público; b) proponer las políticas de Estado y de Gobierno relacionadas con la gestión de recursos organizacionales y humanos del Sector Público; c) emitir políticas, normas e instrumentos de desarrollo administrativo sobre diseño, reforma e implementación de estructuras organizacionales por procesos y recursos humanos, mediante resoluciones que serán publicadas en el Registro Oficial a aplicarse en las instituciones, organismos y dependencias del Sector Público; d) evaluar y controlar la aplicación de la políticas, normas e instrumentos de desarrollo administrativo, antes referidos; e) desempeñar la Secretaría Nacional Técnica del Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público –CONAREM-; f) coordinar con el Ministerio de Economía y Finanzas, los estudios relacionados con la programación económica del país que sirvan de base para la emisión de las resoluciones del CONAREM; g) remitir al CONAREM, para su conocimiento y resolución, estudios técnicos relacionados a la gestión de remuneraciones del Sector Público; h) evaluar la aplicación de las políticas y normas remunerativas emitidas por el Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público –CONAREM-; i) preparar y expedir los reglamentos de aplicación general de Gestión Organizacional por Procesos y de Recursos Humanos; j) administrar el Sistema Nacional de Información de Gestión Organizacional, Recursos Humanos e ingresos de los servidores y trabajadores del Sector Público; k) administrar el Sistema de Información de Impedidos de ocupar puestos en el Sector Público y requerir de las instituciones, organismos y dependencias, la aplicación de las normas legales pertinentes; y, l) otras que le asigne la Ley.</p>

	<p>El Secretario Nacional es nombrado por el Presidente de la República y ejerce la representación legal y extrajudicial.</p> <p>El Código de Trabajo define que el Fisco, los consejos provinciales, las municipalidades y demás personas jurídicas de derecho público tienen la calidad de empleadores respecto de los obreros de las obras públicas nacionales o locales. Se entiende por tales obras no sólo las construcciones, sino también el mantenimiento de las mismas y, en general, la realización de todo trabajo material relacionado con la prestación de servicio público, aun cuando a los obreros se les hubiere extendido nombramiento y cualquiera que fuere la forma o período de pago. Tienen la misma calidad de empleadores respecto de los obreros de las industrias que están a su cargo y que pueden ser explotadas por particulares, aún cuando se decreta el monopolio. También tienen la calidad de empleadores: la Empresa de Ferrocarriles del Estado, de conformidad con lo establecido en el Decreto No. 183 de 4 de agosto de 1970; y los cuerpos de bomberos respecto de sus obreros.</p> <p>Las Unidades de Administración de Recursos Humanos cuentan con las siguientes funciones: a) cumplir y hacer cumplir la presente Ley dentro de su jurisdicción administrativa, así como preparar los proyectos de reglamentos internos que fueren necesarios; b) promover, diseñar, programar, ejecutar e intervenir en la realización de programas educativos, de ética pública y de capacitación para el personal de la Institución; c) proporcionar información a los aspirantes a puestos, sobre la carrera administrativa y respecto a las oportunidades de trabajo, capacitación y ascensos; d) proporcionar asesoramiento para el establecimiento de sistemas técnicos de administración y de remuneraciones de recursos humanos en la Institución; e) cumplir las funciones técnicas que le fueren delegadas por la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público; f) desarrollar programas de reclutamiento para seleccionar candidatos idóneos para la Institución; g) elaborar y administrar las pruebas para el ingreso de los aspirantes a puestos; mediante concursos de méritos y oposición, bajo las modalidades de comparecencia, sin comparecencia, abiertos, cerrados y otros; h) certificar las nóminas de elegibles y enviarlas a las autoridades nominadoras que las soliciten; i) planear y administrar el sistema de evaluación del desempeño de la Entidad, mediante metodologías objetivas y principalmente cuantificables; j) preparar los registros y estadísticas del personal de la Institución; k) tramitar las sanciones disciplinarias a los servidores de la Institución, de conformidad con el régimen disciplinario vigente; l) Informar sistemática y permanentemente a la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público de sus actividades, así como preparar las sugerencias y trabajos para el mejoramiento de la administración de recursos humanos; m) establecer prácticas adecuadas de gestión de personal, supervisión, sistemas de sugerencias, salubridad y seguridad, evaluación de rendimiento, psicología laboral, motivación, condiciones adecuadas de trabajo y otras, dentro de la Entidad; n) participar en la preparación de los proyectos de presupuestos de gastos de personal de la entidad; o) presentar los planes y proyectos a los que se refieren los literales anteriores a su inmediato superior para su aprobación; y, p) otras establecidas en la ley y sus reglamentos. Las Unidades de Administración de Recursos Humanos dependen técnicamente de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público; y, administrativa, orgánica, funcional y económicamente, de sus respectivas instituciones.</p> <p>Con respecto a las remuneraciones de los dignatarios, autoridades, funcionarios, servidores y trabajadores de las entidades y organismos previstos, son Organismos de gestión, regulación y control de las mismas: a) la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público; b) el Ministerio de Economía y Finanzas; c) el Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos; y, d) la Contraloría General del Estado, en el ámbito de su competencia.</p>
PERU	<p>Aspectos referidos a los sistemas de racionalización y personal, pasaron a ser responsabilidad exclusiva de los titulares de cada entidad del Sector Público. No existen responsables de la gestión de los recursos humanos que sean profesionales a cargo de oficinas competentes, lo que provoca la falta de integralidad en la escasa información disponible. Es decir, cada Ministerio tiene a su cargo la administración de su propio personal y el Ministerio de Trabajo no tiene ninguna competencia en esta materia.</p> <p>El Ministerio de Trabajo es el referente institucional y órgano de regulación y arbitraje en el nuevo registro de asociaciones sindicales públicas (Ley 27.556).</p>

COSTA RICA	<p>La legislación define que corresponde al Presidente de la República dirigir y coordinar la tareas de Gobierno y de la Administración Pública central en su total conjunto, y hacer lo propio con la Administración Pública descentralizada. Los Ministros cumplen en conjunto con el anterior dichas tareas en la rama en la que han sido designados. Corresponde a este último, resolver las contiendas que surjan entre los funcionarios u organismos de su Ministerio.</p> <p>Para el Régimen de Servicio Civil: Dirección Nacional de Servicio Civil. Para aquellas instituciones no cubiertas por Régimen de Servicio Civil y el sector descentralizado, concierne la Autoridad Presupuestaria correspondiente. Son homologadas por la Dirección General de Servicio Civil.</p> <p>La Procuraduría lleva la defensa del Estado y hacen la interpretación de las normas sobre las que hay discrepancia, su interpretación se convierte en elemento vinculante para la administración.</p>
EL SALVADOR	<p>El Decreto Ley 507 define a las Comisiones de Servicio Civil y el Tribunal del Servicio Civil</p> <p>La descripción de puestos y definición de salarios, se encuentra en manos del Ministerio de Hacienda.</p> <p>El Ministerio de la Gobernación es el encargado de reconocer la personería de las Asociaciones de Trabajadores del SP, y el Ministerio de Trabajo, la de los sindicatos.</p>
PANAMA	<p>Los trabajadores de la Administración Pública dependen del Presidente de la Nación y la gestión del personal se realiza a nivel de cada Ministerio, en un órgano específico.</p> <p>Quien resuelve sobre las remuneraciones, el administrador general de los recursos humanos, es la Contraloría General de la República.</p> <p>El anteproyecto de Ley 44, propone independizar la Dirección General de Carrera Administrativa del Órgano Ejecutivo. De esta manera se busca constituir dicha Dirección en una entidad autónoma.</p>

11- ACTOR SINDICAL

<p>ARGENTINA</p>	<p>Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) y Asociación de Trabajadores del Estado (ATE).</p> <p>Pluralidad de sindicatos y la coexistencia de sindicatos con personería gremial con los simplemente inscriptos, situación que se contrapone con la actividad privada. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social dictó la Resolución N° 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 preexites.”</p> <p>En las empresas y sistema financiero estatal actúan los gremios de rama (uno por actividad), y existen además sindicatos de personal no docente universitario, del Personal Civil de las Fuerzas Armadas (PECIFA), de personal de la Dirección General Impositiva, de la Administración Nacional de la Seguridad Social, de la Administración Nacional de Aduanas, entre otros. El personal militar y policial no está sindicalizado, aunque recientemente se están produciendo movimientos tendientes a la agremiación de este último; en el servicio diplomático existe una asociación de simple inscripción.</p> <p>La representación de los empleados públicos, como sujetos de la negociación preserva el modelo de representación sindical de dicho sector y mantiene, por ello, el principio de representación plural de los trabajadores.</p>
<p>BRASIL</p>	<p>Existen asociaciones sindicales de alcance nacional, aunque no de primer grado, sino que se tratan de Confederaciones o Centrales Sindicales.</p> <p>Según lo manifestado, el grado de representatividad de las organizaciones sindicales es relativo, ya que muchas de ellas mantienen la influencia de la intervención estatal instaurada por Getúlio Vargas , "dictador de los años 30", y que sigue practicándose debido a la vigencia de la CLT, creada por él y que “disciplina al movimiento sindical”.</p> <p>Los representantes sindicales no cuentan con libertad de acción en los lugares de trabajo ni con licencias gremiales. Los únicos protegidos por la ley son los directores sindicales. No obstante ello, pueden ser dimitidos teniendo estabilidad temporal y las prerrogativas de líderes sindicales.</p> <p>No existen representantes de los trabajadores en el sector, produciéndose un gran hiato entre la dirección del sindicato y los representados.</p>
<p>CHILE</p>	<p>Según la Ley 19.296, las principales finalidades de las asociaciones de funcionarios son: a) promover el mejoramiento económico de sus afiliados y de las condiciones de vida y de trabajo de los mismos, en el marco que esta normativa permite; b) procurar el perfeccionamiento de sus asociados, en los aspectos material y espiritual, así como también la recreación y el esparcimiento de ellos y de sus grupos familiares; c) recabar información sobre la acción del servicio público correspondiente y de los planes, programas y resoluciones relativos a sus funcionarios; d) hacer presente, ante las autoridades competentes, cualquier incumplimiento de las normas del Estatuto Administrativo, y demás que establezcan derechos y obligaciones de los funcionarios; e) dar a conocer a la autoridad sus criterios sobre políticas y resoluciones relativas al personal, a la carrera funcionaria, a la capacitación y a materias de interés general para la asociación; f) representar a los funcionarios en los organismos y entidades en que la ley les concediere participación. Podrán, a solicitud del interesado, asumir la representación de los asociados para deducir, ante la Contraloría General de la República, el recurso de reclamación establecido en el respectivo Estatuto Administrativo; g) prestar asistencia y asesoría técnica a sus asociados y a sus grupos familiares. Los asociados podrán otorgar también tal asistencia a los trabajadores pasivos que hubieren sido miembros del respectivo servicio o institución, si así lo solicitaren, y, también, procurarles recreación y esparcimiento a tales pasivos y a sus grupos familiares; h) constituir, concurrir a la constitución o asociarse a mutualidades, fondos y otros servicios y participar en ellos (asesorías técnicas, jurídicas, educacionales, culturales, de promoción, socio-económicas y otras); i) constituir, concurrir a la constitución o asociarse a instituciones de carácter previsional o de salud, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, y participar en ellas.</p>

	<p>Los trabajadores de las empresas del Estado pueden constituir sindicatos, pero siguiendo la legislación correspondiente al derecho privado. Quienes también están habilitados a conformar organizaciones sindicales, según la Ley de Reforma Laboral, son Los funcionarios de las empresas del Estado dependientes del Ministerio de Defensa Nacional o que se relacionen con el Gobierno a través de dicho Ministerio.</p>
COLOMBIA	<p>Dentro del conflicto armado presente en Colombia, el sindicalismo es uno de los sectores más afectados, situación que se verifica a partir de asesinatos, desapariciones forzadas, amenazas y desplazamientos. Consecuencia de tal situación, es el repliegue y retiro de los afiliados.</p>
ECUADOR	<p>Según nos fue informado, en el país existe una gran cantidad de centrales sindicales en el Sector Público y privado, así como una buena cantidad de gremios de profesionales. Nos han detallado que debido a la flexibilización laboral parte de su accionar se ha visto afectado. No obstante ello, aún se mantiene la libertad de acción de la dirigencia sindical y las licencias son concedidas.</p>
PERU	<p>El sistema de organizaciones sindicales en su país contempla regímenes diferenciados para el Sector Público y para el Sector Privado. No obstante ello, es común la aplicación de algunas disposiciones del régimen privado para solucionar vacíos legales en el ámbito público, basado en el Principio de Analogía. En otros casos, existe mandato expreso para aplicar la legislación del régimen privado para dar solución a los asuntos del Sector Público. En sus propias palabras, “no hay interés del Estado por hacer una regulación transparente, clara o precisa que beneficie a sus trabajadores”.</p> <p>Los sindicatos se organizan y actúan a nivel de cada institución.</p> <p>Como nos ha informado uno de nuestros entrevistados, el sistema de organizaciones sindicales, contempla regímenes diferenciados para el Sector Público y para el Sector Privado. Sin embargo, es usual la aplicación de algunas disposiciones del régimen privado para solucionar vacíos legales en el ámbito público (Principio de Analogía). En otros casos, existe mandato expreso para aplicar la legislación del régimen privado para dar solución a los asuntos del Sector Público. Nos ha confirmado que la normatividad en materia sindical se encuentra más desarrollada o completa para los trabajadores del Sector Privado que para los trabajadores Públicos.</p> <p>En la institucionalización de las relaciones laborales que está en proceso, se incluye la reciente creación del Registro de Organizaciones Sindicales del Sector Público que dará personería jurídica a las organizaciones formalizada el día 23 de noviembre de 2001 en el Congreso, por medio de la Ley N° 27556. A partir de la declaración del Decreto Supremo N° 003-2004-TR este registro queda en la órbita del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.</p>
COSTA RICA	<p>En 1997 había 124 sindicatos inscriptos y activos en el Sector Público con 87 mil afiliados, un 50% del empleo estatal, sin incluir organizaciones gremiales no sindicales con amplia cobertura y un papel muy activo en la representación y defensa de los intereses de sus afiliados. (Bonifacio)</p> <p>El Sector Público cuenta con un sindicato general, la Asociación de Empleados Públicos y Privados (ANEP), con ámbito de actuación en el gobierno central, el nivel municipal y las empresas públicas en los que reúne unos 15.000 afiliados. Forma parte de la Federación Nacional de Trabajadores de los Servicios Públicos.</p> <p>1. Donde existe la convención colectiva de trabajo institucionalizada hay un sindicato único. 2. Donde no hay negociación colectiva institucionalizada, la hay de facto, y actúa el gremio con más fuerza o una articulación de gremios en coalición (como el docente). 3. Existen ámbitos, como el municipal, en donde sindicatos que originalmente eran titulares de convención, perdieron prestigio. 4. Nuevas organizaciones, aunque no tengan titularidad, ejercen la fuerza política y sustituyen a las que tienen titularidad, porque los trabajadores dieron la espalda a sus anteriores representantes, y se pasaron a un gremio nuevo que consideraban que los representaba mejor.</p>
EL SALVADOR	<p>Algunos sindicatos han presentado ante el Ministerio de Trabajo solicitud de personería jurídica y éste las ha rechazado bajo el argumento de que la constitución no permite la sindicación en este sector. Es el caso por ejemplo, de ATRAMEC que aglutina a trabajadores del Ministerio de Educación.</p> <p>Existen Sindicatos de alcance nacional en instituciones oficiales autónomas, como por ejemplo SIMETRISSE, STISSE, y STSEL, a nivel de algunas regiones del país.</p>

	<p>Al no tener la posibilidad de constituir sindicatos, los trabajadores se agrupan en asociaciones de trabajadores. En este nivel, existen organizaciones gremiales a nivel nacional como por ejemplo, la Asociación Salvadoreña de Empleados Municipales (ASTRAM) y la Asociación Salvadoreña de Trabajadores del Órgano Judicial (ASTOJ y ANEJUS).</p> <p>Según nos han informado, los sindicatos más representativos en el SP son los siguientes: en el ámbito de la seguridad social: el STISSS y SIMETRISSS; en el sector eléctrico: SIES, STSEL; en el sector agua y saneamiento: ANDA-SETA; en Municipales: ASTRAM; en el sector judicial: ANEJUS. La mayoría se encuentran aglutinados en la Federación Nacional de Trabajadores de los Servicios Públicos de El Salvador.</p> <p>Al no existir libertad de sindicalización formal, las actividades gremiales en el Sector Público son llevadas a cabo por organizaciones con una figura diferente, la asociación.</p>
<p>PANAMA</p>	<p>Existen empresas públicas que poseen sindicatos como herencias de legislaciones especiales que desaparecieron al ser privatizadas esas empresas (telecomunicaciones y electricidad).</p> <p>Existe una asociación de segundo grado, la Federación Nacional de Asociaciones y Organizaciones de Servidores Públicos y Trabajadores de Empresas y Servicios Públicos (FENASEP). Ésta representa a 27 organizaciones de trabajadores administrativos de diversas instituciones, con una afiliación aproximada del 25% de ellos. Según nuestro informante, “es la más aguerrida en la defensa constante de los trabajadores que representa, lo que ha valido que importantes personalidades de sus filas hayan alcanzado cargos de elección popular a diferentes niveles gubernamentales (parlamentarios, concejales, etcétera), siendo de destacar el caso de su último Secretario General que alcanzó la votación por circuito electoral más alta de todo el país”</p> <p>Los gremios de maestros y médicos agrupan un lato porcentaje de los profesionales de sus áreas. Pero, debido a su carácter sectorial, su participación se limita a los temas de sus gremios.</p> <p>De todas las asociaciones, sólo la FENASEP actúa dentro del Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO) que es una estructura de coordinación de las 8 centrales obreras más representativas del país a nivel nacional e internacional.</p> <p>La OIT ha realizado una observación al incumplimiento del Convenio 87, ya que considera que los artículos 174 y 178 de la ley número 9 de 1994, que establecen respectivamente que no podrá haber más de una asociación en una institución, y que las asociaciones podrán tener capítulos provinciales o comarcales, pero no más de un capítulo por provincia.</p>

12- INSTANCIAS DE PARTICIPACION

<p>ARGENTINA</p>	<p>La Ley N° 24.185, promulgada 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. La negociación puede ser general o sectorial.</p> <p>UPCN: En 1990 se integró como única asociación gremial en el Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA), y en el Comité Permanente Central de Carrera Administrativa del SINAPA; también propició el convenio colectivo de trabajo del sector, asumió la representación gremial mayoritaria, promoviendo la sanción de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público.</p> <p>A fines de 1998 se firma el primer Convenio Colectivo del Sector Público. Comprende a una gran parte del personal civil del Poder Ejecutivo Nacional. Se trata de un Convenio General que contiene a un conjunto de escalafones sectoriales, que aún deben adecuarse a éste. Incluye al personal civil de la Administración Central y organismos descentralizados y pertenecientes a trece sistemas escalafonarios. Entre los cuales se destacan: el personal de la CONAE, CONICET, Guardaparques, Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Dirección del Antártico, de Puertos y Vías Navegables, embarcado del INIDEP, del INTA, INTI, de Orquestas, Coros y Ballets, Profesional de los hospitales y organismos del Ministerio de Salud, del Sindicatura General de la Nación y del SINAPA.</p> <p>ATE: Participó como representación minoritaria en la negociación colectiva, pero no suscribieron el convenio. A principios de 2001, un decreto estableció su incorporación a la Comisión Permanente de Carrera del SINAPA.</p> <p>La negociación colectiva comprende todas las cuestiones laborales que integran la relación de empleo, tanto las de contenido salarial como las condiciones de trabajo, a excepción de las siguientes: la estructura orgánica de la Administración Pública Nacional; las facultades de dirección del Estado; el principio de idoneidad como base del ingreso y de la promoción en la carrera administrativa.</p> <p>Existe la experiencia de otros organismos nacionales, que no tienen convenio colectivo, pero sí acuerdos homologados por el Ministerio de Trabajo. En ellos, el presidente del organismo ejerce la representación patronal con amplias facultades, aunque subordinado al Ministerio de Economía en el tema salarial (casos del PAMI, obra social de los jubilados y pensionados, y la ANSES).</p>
<p>BRASIL</p>	<p>El derecho a la Negociación Colectiva se encuentra vedado a los servidores públicos. La OIT ha realizado Observaciones definiendo, por ejemplo, que a) los funcionarios públicos no gozan del derecho de negociación colectiva dado que por disposición constitucional su remuneración sólo puede ser fijada o alterada por ley específica; b) se estudia una reforma administrativa que prevea distintos regímenes de contratación de personal en la administración pública para otorgar la posibilidad a ciertas categorías de funcionarios de recurrir a la negociación colectiva para fijar sus condiciones de empleo, tal como sucede ya en las empresas estatales o sociedades de economía mixta; c) en el marco de la orientación de jurisprudencia el Tribunal Superior de Trabajo ratificó la interpretación de que los funcionarios públicos no gozan del derecho de concluir acuerdos o convenios colectivos de trabajo.</p> <p>Está siendo discutido en Brasil un proyecto de ley por la cual se regularían las relaciones institucionales entre la Administración Pública y los sindicatos para la celebración de convenios especiales y contratos. Éstos constituirán el Sistema Democrático de Negociação Permanente – SINP, que significará la institución de metodologías participativas, tendrá carácter permanente, a fin de dar tratamiento a los conflictos y las demandas administrativas que surgen de los vínculos funcionales y del trabajo. Esta ley sería de aplicación a nivel federal, estadual y municipal – tanto para la administración directa como indirecta, posibilitando también su aplicación a las empresas públicas y sociedades de economía mixta, contemplando todos los regímenes de trabajo que tuviera al Sector Público como empleador. Los participantes de esta negociación serían el gobierno, los sindicatos y la sociedad.</p>

	<p>No existe negociación colectiva formal.</p> <p>Existe un antecedente a este tipo de negociación el Sistema Permanente de Negociação Coletiva de Trabalho del Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público do Estado de São Paulo - IAMSPE – SP, en 1989. En San Pablo se aplica el Convênio do Sistema de Negociação Permanente da Prefeitura Municipal de São Paulo</p> <p>Según nos han comentado no existe el diálogo entre los representantes del Estado y de las organizaciones sindicales. El Poder de la Reserva Legal se encuentra en manos de los intendentes, gobernadores y presidentes. Por sus acciones el Poder Legislativo es una sombra, un apéndice del ejecutivo, y el judicial no es completamente autónomo tampoco, debido a que depende de la ayuda económica del ejecutivo. Por último, el Ministerio Público dista de ser fiscal de la Ley.</p>
CHILE	<p>El derecho a negociar colectivamente se encuentra garantizado constitucionalmente para los trabajadores en general, pero no se cuenta con legislación específica que se refiera al Sector Público.</p>
COLOMBIA	<p>La Constitución Nacional garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley.</p> <p>El Código del Trabajo define que los sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliegos de condiciones ni celebrar convenciones colectivas, pero los sindicatos de los demás trabajadores oficiales tienen todas las atribuciones de los otros sindicatos de trabajadores, y sus pliegos de peticiones se tramitarán en los mismos términos que los demás, aún cuando no puedan declarar o hacer huelga. Es decir se permite la negociación colectiva a los trabajadores oficiales, que, según uno de nuestros informantes, son aquellos que están vinculados con el Estado a través de un contrato de trabajo, y por lo general, desempeñan labores de sostenimiento y mantenimiento de la obra pública; pero no a los empleados públicos.</p> <p>La OIT ha observado al Gobierno de Colombia en reiteradas ocasiones para que se reconozca de manera efectiva a los servidores públicos que no trabajan en la administración del Estado.</p> <p>En el año 1998, la Corte Suprema de Justicia consideró acorde con la Constitución la diferenciación entre trabajadores oficiales y empleados públicos para efectos del ejercicio del derecho de negociación colectiva, señalando que los primeros gozan de este derecho plenamente, mientras que los segundos lo hacen de manera restringida, pues si bien éstos tienen derecho a buscar y alcanzar soluciones concertadas en caso de conflicto, no se puede afectar en modo alguno la facultad que tienen las autoridades de fijar unilateralmente las condiciones de empleo. La Corte se ha pronunciado de esta manera: "... Esto significa que la creación de mecanismos que permitan a los empleados públicos, o sus representantes, participar en la determinación de sus condiciones de empleo es válida, siempre y cuando se entienda que en última instancia la decisión final corresponde a las autoridades señaladas en la Constitución, esto es, al Congreso y al Presidente en el plano nacional, y a las asambleas, a los consejos, a los gobernadores y a los alcaldes en los distintos órdenes territoriales, que para el efecto obran autónomamente.</p> <p>Con esa misma restricción, es igualmente legítimo que se desarrollen instancias para alcanzar una solución negociada y concertada entre las partes en caso de conflicto entre los empleados públicos y las autoridades".</p> <p>La Asociación de Empleados del Municipio de Medellín, ADEM, ha realizado acuerdos colectivos con las administraciones municipales. En la actualidad cuatro organizaciones sindicales de empleados públicos que del Municipio de Medellín han presentado en conjunto un pliego de peticiones. Sin embargo, la Administración por medio del doctor Sergio Fajardo Valderrama se ha negado a iniciar conversaciones formales para discutir el petitorio.</p> <p>La Ley 909 establece el funcionamiento regular de las Comisiones de Personal, como instancia de concertación entre ambas partes de la relación laboral. Con el propósito de que sirvan de escenario para tal fin existirán Comisiones de Personal Municipales, Distritales, Departamentales y Nacional, cuya conformación y funciones serán determinadas por el reglamento, que para el efecto expida la Comisión Nacional del Servicio Civil.</p>

ECUADOR	<p>El derecho a la negociación colectiva está garantizado por la Constitución Política, tanto para el ámbito privado como el público. En varias empresas privadas del Estado existen contratos colectivos para sus trabajadores. Sin embargo, según se nos ha informado, sus alcances sociales son disminuidos paulatinamente en ambos casos.</p> <p>Si bien es frecuente el diálogo entre las partes, los resultados frecuentemente no son satisfactorios llegando a conflictos laborales.</p>
PERU	<p>La Constitución no otorga a los servidores públicos derecho a la negociación colectiva. No existen en el Sector Público procedimientos aceptados para la negociación bajo la forma de convenios colectivos, sin embargo, "existe de hecho la negociación colectiva en el Sector Público. Negocia cada entidad.</p> <p>Proceso de diálogo se ha establecido en el Consejo Nacional del Trabajo (Bonifacio). Ley 28175: establece los convenios colectivos como fuente de derecho. ENTRA EN VIGENCIA EL 1 DE ENERO DE 2005.</p>
COSTA RICA	<p>Bonifacio y Falivene establecen distintas situaciones con respecto a la negociación colectiva, pero que no se desarrolla a nivel de la Administración central, ya que ésta se encuentra regulada, como ya hemos descrito, por el derecho administrativo. Es decir, se aplica a aquellos organismos regidos por el derecho del trabajo. Donde existe la convención colectiva de trabajo institucionalizada hay un sindicato único. Donde no hay negociación colectiva institucionalizada, la hay de facto, y actúa el gremio con más fuerza o una articulación de gremios en coalición (como el docente). Existen ámbitos, como el municipal, en donde sindicatos que originalmente eran titulares de convención, perdieron prestigio. Nuevas organizaciones, aunque no tengan titularidad, ejercen la fuerza política y sustituyen a las que tienen titularidad, porque los trabajadores dieron la espalda a sus anteriores representantes, y se pasaron a un gremio nuevo que consideraban que los representaba mejor.</p> <p>Los autores antes mencionados describen algunas características de la negociación: los sindicatos como titulares de la negociación de Convenciones Colectivas tienen vigentes un total de 54 convenios, distribuidos 42 en el Sector Público y 12 en el Sector Privado.</p> <p>Las formas de participación descritas por Bonifacio y Falivene, de las organizaciones sindicales son el diálogo, la negociación de hecho o de derecho y la convención colectiva de trabajo. No queda explicitado si todas estas formas son de aplicación para el Sector Público. Cada seis meses se reúne la Comisión Nacional de Salarios.</p> <p>Según nuestro informante, es muy común y frecuente que los dirigentes sindicales con mayor prestigio en el país tengan encuentros con el Presidente de la República, Presidentes Ejecutivos de las empresas públicas, Parlamentarios y otros representantes del Estado.</p>
EL SALVADOR	<p>Al no existir sindicatos, tampoco se encuentra habilitada la negociación colectiva. Sí existen Convenios Colectivos en las entidades autónomas, donde, como ya se ha referido, sí existen sindicatos reconocidos legalmente por la Constitución y el Gobierno.</p> <p>Al igual que en el Sector Privado, los funcionarios del Estado son renuentes a dialogar con las organizaciones de trabajadores para resolver los conflictos laborales. Por lo general no los reconocen como interlocutores válidos, por lo cual los trabajadores organizados se ven en la necesidad de hacer uso de mecanismos de presión social y ante la opinión pública, para abrir espacios de negociación con los funcionarios del Estado.</p> <p>En cada Ministerio u organismo se van abriendo espacios de interlocución, y, la parte trabajadora, es representada por las Asociaciones o gremios.</p>
PANAMA	<p>Los funcionarios públicos panameños no gozan del derecho al ejercicio de la negociación colectiva, aunque ha sido ratificado por este país el Convenio Internacional correspondiente. La ley 9/90 autoriza la negociación colectiva entre asociaciones de empleados y la</p>

administración. Excepto la negociación colectiva llevada a cabo en el Canal de Panamá, no existen otras experiencias en esta materia. En efecto, no ha sido firmado ningún convenio colectivo entre las Asociaciones de Servidores Públicos y la Administración Central. Sin embargo, existe un precedente en este país durante la década de los 80, donde se firmaron aproximadamente 80 acuerdos institucionales y cuatro entre la administración estatal y FENASEP, que ponían fin a huelgas. Nuestro informante considera a esta experiencia como un precedente de la negociación colectiva en el sector.

Según uno de nuestros informantes, en los últimos 5 años, los espacios de diálogo se cerraron y sólo como miembro activo de la CONATO, la FENASEP ha logrado acceder a los diálogos nacionales planteados. Los otros gremios, por su parte, no han tenido acceso a la administración, excepto algunos casos de simpatías o coordinaciones político-partidistas de escasos miembros dentro de algunas agrupaciones.

13- INSTANCIAS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

ARGENTINA	Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales (CoPAR): tres representantes titulares y tres suplentes del Estado empleador, y tres representantes titulares y tres suplentes de la parte gremial. Función: de interpretar el Convenio e intervenir en la resolución de conflictos. La Constitución Nacional garantiza a los gremios: recurrir a la conciliación y al arbitraje y el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozan de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo.
BRASIL	No existen instancias formales de resolución de conflictos. La huelga generalmente se radical. Se conforman comisiones de negociación, la asamblea decide, y luego el acuerdo se convierte en proyecto de ley, que es remitido a la Cámara Municipal. Otras veces la decisión es judicial. Éstas consisten en acciones civiles públicas, mandatos de seguridad, notificaciones judiciales y extrajudiciales. Algunos conflictos son de rápida resolución, otros demoran mucho tiempo en ser resueltos. Compete a la Justicia del Trabajo procesar y juzgar los reclamos laborales de los funcionarios públicos municipales contra el Municipio con el que mantiene relaciones laborales. Es decir, sigue la misma vía que el derecho privado.
CHILE	Los funcionarios públicos tienen derecho a reclamar ante la Contraloría General de la República cuando se incumple la legalidad afectando los derechos que les son garantizados por su estatuto. Cuentan con este mismo derecho las personas que se postulan a un concurso público para ingresar a un cargo en la Administración del Estado.
COLOMBIA	La Constitución Nacional establece que es deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo. El Código del Trabajo establece que se someterán a arbitraje obligatorio los conflictos colectivos de trabajo que se presenten en los servicios públicos esenciales y que no hubieren podido resolverse mediante arreglo directo. La Ley 584 de 2000 define aquellas categorías de trabajadores susceptibles de ser amparadas por el fuero sindical, entre ellos los servidores públicos, exceptuando aquellos servidores que ejerzan jurisdicción, autoridad civil, política o cargos de dirección o administración.
ECUADOR	Ante la violación de algún derecho consagrado en la Ley de Servicio Civil, la misma prevé que los servidores públicos tienen la potestad de reclamar ante el Tribunal Distrital de Contencioso Administrativo, del lugar donde se originó el acto administrativo impugnado o del lugar en donde ha generado efecto dicho acto. Este derecho podrá ejercitarlo el servidor sin perjuicio de requerir a la autoridad competente de la entidad pública que revea el acto administrativo que lo perjudica. Según la Constitución Nacional, los conflictos colectivos de trabajo son sometidos a tribunales de conciliación y arbitraje, integrados por los empleadores y trabajadores, presididos por un funcionario del trabajo. Estos tribunales son los únicos competentes para la calificación, tramitación y resolución de los conflictos.
PERU	El Decreto Legislativo 276 se refiere a las comisiones permanentes de procesos administrativos disciplinarios. Se da derecho al trabajador a interponer recurso de reconsideración frente a una posible sanción. Más recientemente se creó un Tribunal de la Administración Pública como instancia administrativa para los reclamos de los servidores públicos, cuyas resoluciones son impugnables por acción contencioso-administrativa frente a tribunales habilitados al efecto.
COSTA RICA	El Estatuto de Servicio Civil define que con el fin de proteger al servidor público se crean dos instituciones: la Dirección General de Servicio Civil y el Tribunal de Servicio Civil. En 1993 la Sala Constitucional establece que las relaciones laborales colectivas en el ámbito estatal no se rigen por el Código del Trabajo, sino por el derecho administrativo, lo que sirve para declarar inconstitucionales los laudos arbitrales.
EL SALVADOR	La Constitución Política establece de manera general que se garantiza a los trabajadores el derecho a huelga, excluyendo a los trabajadores públicos y militares. El derecho a huelga es en El Salvador un derecho de los trabajadores y no de los sindicatos. La Ley de Servicio Civil establece como causal de despido para un trabajador del SP declararse en huelga. A pesar de estar prohibida la huelga, es común que los trabajadores la practiquen pero bajo el nombre de "suspensión de labores". Existen las siguientes instancias de resolución de conflictos formales e informales, aunque como podrá apreciarse no todos son de aplicación a los trabajadores de la Administración Central. a) Mecanismos formales Permanentes: 1. Inspecciones realizadas por el Ministerio de Trabajo ante denuncia presentada por sindicatos o trabajadores, y las inspecciones periódicas que de acuerdo a la ley se deben realizar. (Sector Privado e Instituciones Oficiales Autónomas)

	<p>2. Conflictos Colectivos de trabajo de Carácter Económico y Jurídico (Sector Privado e Instituciones Oficiales Autónomas)</p> <p>3. Juicios Individuales de Trabajo, para dirimir conflictos individuales, en sus diferentes niveles. Juzgados de primera instancia, Cámaras de Segunda Instancia y la Corte Suprema de Justicia (Sala de lo Civil) (Sector Privado e Instituciones Oficiales Autónomas)</p> <p>4. Comisiones del Servicio Civil y Tribunal del Servicio Civil (Sector Público no comprendido en la Carrera Administrativa)</p> <p>5. Procesos de Amparo y Contenciosos Administrativos ante las correspondientes Salas de la Corte Suprema de Justicia.</p> <p>b) Mecanismos Informales Permanentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Comités Obrero – Patronales que operan al interior de las empresa 2. Mesas Laborales en el Sector Público (Ej. Municipalidades) 3. Comités de Gestión Hospitalaria (Red Nacional de Salud) <p>Cabe aclarar que como dentro del SP no están reconocidos los sindicatos, tampoco pueden presentarse conflictos colectivos.</p>
PANAMA	<p>Es casi permanente el conflicto debido a la falta de normas de protección a los trabajadores y los abusos de las autoridades”. Los tribunales se han plegado a la administración por lo que no es muy común acudir a ellos en búsqueda de solución a los conflictos. El diálogo producido por la fuerza de cualquiera de las partes es lo que normalmente obliga a buscar soluciones momentáneas, posponiendo permanentemente el conflicto. La Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa es una instancia creada por la Ley 9/90 para solucionar tanto conflictos individuales como colectivos. Sin embargo, esta Junta no ha funcionado, ya que la administración lo ha obstaculizado, al eludir el nombramiento de sus integrantes, al menos durante los últimos 5 años.</p>

14- DERECHO A HUELGA

ARGENTINA	Garantizado por la Constitución Nacional a los gremios en general. Limitación en los servicios esenciales.
BRASIL	<p>Garantizado por la Constitución Federal, dentro del capítulo de derechos sociales. En el régimen anterior este derecho se encontraba prohibido. En la actualidad sólo está vedado a los miembros de las Fuerzas Armadas en razón del tipo de actividad desarrollada. En razón de la supremacía del interés público y de la necesidad de continuidad de los servicios públicos, el ejercicio de este derecho debe darse dentro de los límites de una regulación normativa específica.</p> <p>En la actualidad son frecuentes las huelgas, manifestaciones, ocupaciones de intendencias, audiencias públicas, campamentos, motivados por la necesidad y cuando el abuso y esa necesidad se tornan insoportables. Sus resultados suelen ser regulares ya sea por la movilización o por la intervención de la Justicia.</p>
CHILE	Según lo establecido en la Constitución Nacional los funcionarios del Estado y de las municipalidades no pueden ejercer el derecho a huelga. Este derecho también se encuentra vedado a las personas que trabajan en corporaciones o empresas, cualquiera que sea su naturaleza, finalidad o función, que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o a la seguridad nacional. La ley define los procedimientos para determinar cuáles son estas corporaciones o empresas cuyos trabajadores están sometidos a la mencionada prohibición.
COLOMBIA	<p>La Constitución garantiza a los trabajadores el derecho a huelga, excepto en los servicios esenciales. los trabajadores oficiales tienen garantizado este derecho, pero no así los empleados públicos. Los servicios esenciales son luego definidos en el Código del Trabajo, considerando como tales a “toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas”.</p> <p>Actividades: a) las que se presten en cualquiera de las Ramas del Poder Público; b) las de empresas de transportes por tierra, agua y aire; y de acueducto, energía eléctrica y telecomunicaciones; c) las de establecimientos sanitarios de toda clase, tales como hospitales y clínicas; d) las de establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia; e) las plantas de leche, plazas de mercado, mataderos y de todos los organismos de distribución de estos establecimientos, sean ellos oficiales o privados; f) las de todos los servicios de la higiene y, aseo de las poblaciones; g) la de explotación, elaboración y distribución de sal; h) las de explotación, refinación, transporte y distribución de petróleos y sus derivados, cuando estén destinadas al abastecimiento normal de combustibles del país, ajuicio del Gobierno; i) cualesquiera otras que a juicio del Gobierno interesen a la seguridad, sanidad, enseñanza y a la vida económica o social del pueblo. El Gobierno decidirá de las actividades de que trata este ordinal, previo concepto que solicite al Consejo de Estado.</p> <p>La OIT ha observado esta definición, ya que considera que viola el Convenio 87 de libertad sindical, ya que muchas la prohibición de la huelga, no sólo se aplica en los servicios esenciales en el sentido estricto del término (“aquellos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población”), sino también en una cantidad de servicios que no son necesariamente esenciales y la posibilidad de despedir a los dirigentes sindicales que hayan intervenido o participado en una huelga ilegal, incluso cuando la ilegalidad resulta de exigencias contrarias a los principios de libertad sindical, y la facultad del Ministro del Trabajo para someter el diferendo a fallo arbitral cuando una huelga se prolongue más allá de cierto período.</p> <p>Es continua la manifestación de conflictos colectivos, debido a la constante vulneración de derechos laborales y el recorte de los mismos, cuestión que se inscribe dentro de la política de flexibilización de los derechos de los trabajadores y la reducción del Estado. Por lo general, los sindicatos de empleados públicos han acudido a las vías de hecho, en la búsqueda de una solución que interese a los agremiados. Entre estas vías de hecho se encuentra el paro o cese de actividades.</p>

ECUADOR	<p>Si bien el derecho a huelga está garantizado constitucionalmente, esta misma norma prohíbe la paralización, a cualquier título, de los servicios públicos, en especial los de salud, educación, justicia y seguridad social; energía eléctrica, agua potable y alcantarillado; procesamiento, transporte y distribución de combustibles; transportación pública, telecomunicaciones. Luego define que la ley establecerá las sanciones pertinentes.</p> <p>Últimamente en el país ha crecido el número de conflictos laborales generados por la reducción o congelamiento de la masa salarial, esto tiene alcance tanto en obreros como en profesionales del Sector Público y privado. La resolución de los mismos tiene como base el diferir las aspiraciones para el futuro o finalmente no cumplirlos.</p>
PERU	<p>En la ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (Decreto Legislativo 25.593) sólo se reconoce el derecho a los trabajadores privados, consignando que el derecho a huelga no alcanza a funcionarios del Estado con poder de decisión o los que desempeñan cargos de confianza o de dirección, miembros de las fuerzas armadas y la policía, magistrados del Poder Judicial, lo cual se hace extensivo a los miembros del Ministerio Público en virtud del artículo 158° constitucional y a los miembros del Tribunal Constitucional. La declaración de la huelga requiere la verificación de su procedencia como requisito para determinar su legalidad. La huelga en los servicios públicos esenciales está reglamentada, para asegurar la continuidad de la prestación, con base a la información por parte de las empresas, del número de trabajadores, horarios y turnos a cumplir para ello. La ley incluye entre los servicios esenciales los sanitarios y de salubridad, de limpieza y saneamiento, de electricidad, agua, desagüe, gas y combustible, establecimientos penales, comunicaciones y telecomunicaciones, transporte, defensa y seguridad nacional, administración de justicia, etc.</p>
COSTA RICA	<p>La Constitución Nacional garantiza el derecho a huelga, aunque lo restringe cuando se trata de servicios básicos de salud, seguridad ciudadana, energía eléctrica, agua potable, entre otros. Desde la aprobación del Código del Trabajo, el derecho a huelga ha sido vedado a los trabajadores de servicios públicos, incluyendo a todos los trabajadores del Estado o de sus instituciones.</p> <p>Es relativamente frecuente la manifestación de Conflictos Colectivos y en la práctica los mismos se resuelven por las vías de hecho, dado que el cumplir con los procedimientos establecidos en la Ley es sumamente difícil ganarlos. Generalmente se llevan a cabo movimientos de huelga y en el proceso de negociación se logran los objetivos sindicales. Han manifestado que desde hace aproximadamente unos quince años no se resolvía un conflicto colectivo judicialmente. A la fecha está por resolverse uno suscitado por la negativa de los representantes patronales de firmar una Convención Colectiva de Trabajo.</p>
EL SALVADOR	<p>Define la Constitución Nacional: que los trabajadores tienen derecho a la huelga y los patronos al paro. Para el ejercicio de estos derechos no será necesaria la calificación previa, después de haberse procurado la solución del conflicto que los genera mediante las etapas de solución pacífica establecidas por la ley. Los efectos de la huelga o el paro se retrotraerán al momento en que éstos se inicien. Se prohíbe la huelga de los trabajadores públicos y municipales, lo mismo que el abandono colectivo de sus cargos.</p>
PANAMA	<p>La Constitución Nacional reconoce el derecho de huelga. La legislación reglamenta—su ejercicio y podrá someterlo a restricciones especiales en los servicios públicos que ella determine.</p> <p>La Ley 9/94 regula la huelga de los servicios públicos estableciendo que su única causa legal es el incumplimiento de un laudo arbitral por parte de la autoridad estatal. Por lo tanto, previo a una huelga, debe someterse el conflicto al arbitraje obligatorio. La huelga está permitida, pero las trabas a su implementación son tantas que impiden el efectivo ejercicio de la misma.</p>

