



## Grupo 18: Historia social del trabajo y de los trabajadores

### **Aportes a la historia de las instituciones laborales en la Argentina: una aproximación al sector de los trabajadores públicos**

**Martín Armelino**

CONICET/UNGS

[m\\_armelino@yahoo.com](mailto:m_armelino@yahoo.com)

#### **1. Introducción**

El estudio de las instituciones laborales en Argentina ha privilegiado su desarrollo en las distintas esferas de la actividad económica privada. Comúnmente, se lo analiza en relación con los cambios sucedidos desde los años treinta y cuarenta, pues es entonces cuando se establecen regulaciones y normativas de alcance nacional para el conjunto de los trabajadores. En dicho período, el incremento de la fuerza de trabajo urbana y el clima de mayor conflictividad social y política exigieron una respuesta institucional para organizar las relaciones laborales. Las medidas que paulatinamente fue adoptando el estado se orientaron al sector de la industria, en clara expansión (Gaudio y Pilone, 1988a, 1988b). Este proceso incluyó en forma ambigua a los trabajadores públicos, dado que no les fueron otorgadas en igual modo las disposiciones contempladas para los obreros industriales. Estas lagunas institucionales se correspondían con un conjunto de privilegios que gozaban sólo estos planteles, o al menos una porción de ellos, y erigieron una distinción marcada entre trabajadores del estado y trabajadores privados.

Es común referirse en forma vaga al universo del sector público o de la administración pública sin distinguir específicamente a qué ramas del empleo estatal se alude. De igual modo, la mención a los planteles del estado como trabajadores o empleados estatales, trabajadores o empleados públicos, trabajadores o empleados administrativos, o incluso servidores públicos, cae en un denominador común constituido por el conjunto de los agentes que dependen del estado. Según los países, señalan distintas categorías del personal. En Argentina, el total del empleo público



abarca a los planteles de la administración pública nacional y de las administraciones provinciales y municipales de los tres poderes del estado. Este trabajo recorta el universo del sector público al área de la administración pública que depende del Poder Ejecutivo Nacional. Agrupa al personal de los ministerios y de los organismos que prestan servicios científico-técnicos, de seguridad interior, recaudación, regulación de los mercados de bienes y servicios, previsión y servicios sociales, producción de bienes y de los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas.

El objetivo general de esta ponencia es aportar al estudio historiográfico de las instituciones laborales en la Argentina. En correspondencia, su objetivo específico es reconstruir la trayectoria de las relaciones laborales en el sector de los trabajadores estatales, poniendo especial atención sobre el conjunto de reglas que definieron este vínculo laboral durante la mayor parte del siglo XX y que, en parte, serían modificadas en los años noventa. La elección de este ángulo busca mostrar, por un lado, el escenario previo de las relaciones de trabajo en la administración pública a la denominada reforma del estado, ocurrida en la década de 1990, y destacar, por otro lado, las diferencias existentes con respecto a las relaciones colectivas de trabajo del sector privado.

El enfoque adoptado es de tipo historiográfico. Las fuentes utilizadas remiten a la legislación específica que sancionó sucesivamente el estado argentino para este sector y se comparan similitudes y diferencias con el sector privado. De este modo, podemos tener un primer acercamiento al modo en que el estado consideró a sus propios empleados. También se echa luz sobre la situación laboral de los empleados públicos en otros países durante el siglo XX y se examinan las disposiciones internacionales orientadas a este sector, de modo que pueda avanzarse en la composición de un mapa del proceso de institucionalización de las relaciones laborales entre los trabajadores estatales argentinos.

## **2. Principales aspectos del régimen laboral argentino**

El régimen laboral argentino se enmarca un patrón corporativista, que establece la intervención estatal sobre las normas jurídicas y las vías concretas de intercambio entre trabajadores y empleadores como forma de control sobre sus regulaciones. El estado le imprime así su sello a las formas de organización sindical, de negociación



salarial y condiciones de trabajo, y de expresión del descontento. Conviene reseñarlas brevemente para hallar similitudes y diferencias con las cláusulas aplicadas específicamente al universo de los trabajadores públicos.

Respecto de las características sobre el reconocimiento de los sindicatos, el estado asigna la membresía que les permite actuar como organizaciones con inscripción gremial o con personería gremial. En el primer caso, su reconocimiento no las faculta para ejercer derechos y prerrogativas; en el segundo, gozan de la exclusividad para representar a los trabajadores de un ámbito personal y territorial determinado. El criterio para otorgar esta segunda credencial radica en el mayor número de afiliados cotizantes que posee un sindicato sobre otros de su sector de actividad y que lo convierten en el más representativo. Esto los habilita para participar exclusivamente en las negociaciones colectivas del ámbito de su actividad, cuyos resultados abarcan a los afiliados y no afiliados al sindicato.

Respecto de la negociación colectiva, que es el instrumento legalmente reconocido para definir condiciones de trabajo y fijar salarios entre empleados y empleadores, el estado la reglamentó específicamente en 1953 (Ley 14.250), y obtuvo jerarquía constitucional con la reforma de 1957, al ser incorporada al artículo 14 bis.<sup>1</sup> La complejidad de las disposiciones en torno a este instituto sobrepasan los objetivos de esta ponencia; a los fines generales de esta sección, vale señalar que legalmente pueden realizarse acuerdos por actividad o rama, oficio o empresa, pero la experiencia concreta de la negociación ha privilegiado el nivel de la rama o la actividad y, por lo tanto, los acuerdos asumieron una tendencia centralizada.<sup>2</sup> Esto fue acorde con el patrocinio político que recibió la acción sindical en tiempos de la institucionalización de los conflictos en el mercado de trabajo, promoviendo la formación de una estructura sindical a nivel de cada industria y celebrando, en consecuencia, las negociaciones en ese orden. De allí que razones políticas hayan gravitado tanto o más que la letra jurídica para establecer sucesivos convenios laborales. Como colofón, estos convenios

---

<sup>1</sup> Desde entonces, las relaciones colectivas de trabajo estuvieron regidas por esta modalidad. La Ley 23.545 de 1988, junto al Decreto 108 del mismo año, establecieron modificaciones a aquella, cuya vigencia perdura.

<sup>2</sup> No obstante, existen distintos niveles de negociación y la legislación preserva la consistencia entre éstos exigiendo que las negociaciones resueltas a nivel de la empresa o de una región determinada sean consideradas sólo si sus términos acordados se elevan por encima de los resultados alcanzados en los convenios pactados a nivel del sector o la rama de actividad respectivos.



adquieren el carácter normativo de un contrato-ley. Una vez que han sido pactadas sus estipulaciones sobre salarios y condiciones laborales rigen para el conjunto de los trabajadores del sector independientemente de la afiliación individual al sindicato.

En cuanto a las huelgas, la Constitución Nacional contempla también su ejercicio en el artículo 14 bis, mediante las figuras de la “conciliación, el arbitraje y el derecho de huelga”. No obstante, hay regulaciones relativas a la prestación de servicios mínimos cuando se realizan paros u otras medidas de fuerza que limitan su ejercicio. Una última y reciente restricción es la relativa a los servicios esenciales (Decreto 2184), sancionada en 1990, que impone el aviso previo a las autoridades de quienes procuran realizar acciones directas y exige la garantía de la asistencia de servicios mínimos o guardias de emergencia en las dependencias sanitarias y hospitalarias, el transporte público, la educación, las telecomunicaciones, la administración de justicia y la producción y distribución de agua potable, energía eléctrica, gas y otros combustibles. Existen, también, disposiciones que facultan a las autoridades estatales, a través del Ministerio de Trabajo, para destrabar conflictos o suspender protestas a través de los procedimientos de la conciliación y el arbitraje obligatorios

En conjunto, el sistema laboral perfilado por las instituciones del trabajo en Argentina fue adoptado para custodiar la transformación de un modelo de desarrollo patrocinado por el estado, que requería la expansión del mercado de trabajo y, congruentemente, su organización. Sus lineamientos generales fueron dispuestos por el gobierno de Juan D. Perón (1946-1955) y el núcleo de sus consideraciones se ha perpetuado hasta nuestros días. Es cierto que las transformaciones de los sistemas económicos y de los proyectos políticos de fines del siglo XX y comienzos del actual han recortado los alcances analíticos y concretos del corporatismo. Pero también lo es que su vigencia perdura en la medida que la regulación de las relaciones colectivas entre los empleados públicos argentinos, instaurada en la década de 1990, se ha afirmado sobre la base de aquel régimen. Con esta observación entramos a nuestro universo.

### **3. Regímenes laborales en el sector público**

Por las características del ámbito de trabajo y la naturaleza del vínculo entre las autoridades estatales y su personal, la sindicalización, la negociación colectiva y la



realización de conflictos asumieron rasgos particulares. Este contraste con las regulaciones laborales aplicadas al sector privado fue común en la trayectoria de la mayoría de los estados, al menos durante la primera mitad del siglo XX. En efecto, estas instituciones no se desarrollaron con el mismo impulso que cobraron en la industria y fundaron el derecho laboral: mientras que éste favoreció un sistema de garantías para el ejercicio de la organización sindical y la determinación de las condiciones laborales, en el sector público se estableció un régimen tutelar de prerrogativas y obligaciones, propio del derecho administrativo. Aunque estaba contemplado el derecho de agremiación y la gestión sobre ciertas reivindicaciones por parte de los planteles públicos, las autoridades estatales conservaron la exclusividad de las facultades para definir unilateralmente las condiciones de trabajo y las prerrogativas del personal a su cargo. Una concepción de este tipo procedía de la incompatibilidad de los derechos de sindicalización, negociación y huelga que consolidaron las relaciones colectivas de trabajo con los atributos de jerarquía, lealtad, fijación unilateral de las condiciones de empleo y continuidad de servicios que fundaron la función pública (Córdoba, 1980: 311). De este modo, las conquistas logradas por los obreros industriales en procura de un piso de igualdades legales para negociar con sus patrones salarios y otras reivindicaciones no tendrían su correlato entre los empleados estatales, sobre quienes se prolongaría la estricta sujeción a los designios del estado en tanto empleador.

El carácter tutelar que asumió este vínculo se plasmó en la custodia férrea aplicada por las autoridades estatales sobre sus trabajadores, denominados también servidores públicos. La designación de servicio público y la de su personal como servidores prolongó al contexto de los estados modernos una concepción similar a la asumida en tiempos de las monarquías. En efecto, procedía del siglo XVIII, cuando los servidores del rey pasaron a constituirse en servidores del estado.<sup>3</sup> Aunque estos planteles eran restringidos y comprendían al séquito más cercano de funcionarios que acompañaba a los presidentes y primeros ministros, la concepción del vínculo laboral dentro del estado se asentó sobre los pilares de la subordinación, la lealtad y la obediencia de las distintas capas de funcionarios, empleados y trabajadores a las

---

<sup>3</sup> Un ejemplo de este cambio fue la creación del cuerpo de funcionarios públicos, los *beamte*, en Alemania, que se basó en un vínculo de subordinación y lealtad a las autoridades y fue retribuido con la garantía de la estabilidad en el empleo, los salarios y las pensiones (Blenk, 1993: 47).



disposiciones de sus autoridades. A su vez, la caracterización de servidores públicos perpetuaba una idea también heredera de la monarquía, ligada al privilegio que comportaba integrar el cuerpo de servidores del rey, pues se concebía a este personal parte del poder soberano (Ozaki, 1987: 313).

De esto se desprenden dos aspectos importantes. El primero refiere a la cuestión de la soberanía, cuya noción tradicional depositaba en el gobierno la facultad indelegable de la toma de las decisiones públicas. Como tal, los empleados de las burocracias nacionales contribuían al ejercicio del poder soberano bajo la figura de un servicio que se desplegaba en dos planos: uno era el del servicio que prestaban a las autoridades estatales para gestionar sus proyectos de gobierno; otro plano era el del servicio que favorecía al bienestar común de la sociedad y para el cual aquéllos se llevaban a cabo. Quedaba conformado así un cuerpo indivisible entre autoridades y planteles del Poder Ejecutivo. Pero para que los agentes cumplieran estrictamente sus obligaciones y responsabilidades debían existir una serie de condiciones que convirtiesen al empleo público en un ámbito codiciado por el conjunto de los trabajadores. Es allí que aparece el segundo aspecto importante: el de los privilegios. Ha sido un rasgo común a diferentes países y regiones hallar un conjunto de ventajas que distinguieron la calidad del empleo en el estado frente a la de otros sectores de la actividad privada, entre ellas, condiciones de trabajo más beneficiosas, licencias, conservación del empleo, regímenes de seguridad social y mejores salarios.<sup>4</sup> Estas y otras ventajas procuraban neutralizar, asimismo, la emergencia de un clima de insatisfacción en el personal, contribuía a contrarrestar la acción de una organización gremial y la necesidad del instituto de la negociación colectiva para convenir pautas de mejoramiento de las condiciones de trabajo y salarios.

Partiendo de esa concepción, se vuelve más clara también la existencia de una carrera laboral dentro de este segmento, que no se planteaba explícitamente en la industria y los servicios privados. La garantía sobre la estabilidad laboral que regía en

---

<sup>4</sup> La obra compilada por Treu (1993) sobre las relaciones de trabajo en la administración pública de un grupo de países desarrollados da cuenta de esta diferencia al señalar un conjunto de prerrogativas que distinguieron a este sector respecto de otras ramas de actividad económica. Entre los países se cuentan: Alemania, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Suecia. Para la región de América Latina, dieron cuenta tempranamente de estas cuestiones los trabajos de Córdova (1980, 1985).



las dependencias estatales contribuía a mantener la expectativa de un progreso sostenido en las trayectorias laborales de sus empleados, en la medida que cumplieran con las obligaciones dispuestas por los respectivos estatutos.

Sin embargo, este universo sufrió un paulatino cambio desde fines de la década de 1950. Comienzan a modificarse ciertas regulaciones en las administraciones públicas de los países con economías desarrolladas, que después se trasladarán a los países en desarrollo. Durante los sesenta, se incrementa sostenidamente el empleo estatal de la mano de programas de expansión del gasto público y de extensión de la gestión de servicios sociales. Esto se tradujo en el incremento de los conflictos y la presión de los trabajadores para lograr mayores derechos colectivos, como los de agremiación y de negociación, que desafiaban su carácter tutelar originario y reclamaban el establecimiento de mecanismos más consensuados entre gobiernos y empleados para determinar sus relaciones de trabajo. Tales mutaciones señalaban, asimismo, el deterioro de las ventajas comparativas que en otro tiempo habían gozado los oficinistas de las burocracias públicas frente a los obreros industriales y que ahora los colocaba en una posición más desventajosa. Conviene aproximarse, entonces, a los avatares que transitaron estos regímenes en torno de las dimensiones básicas de un sistema laboral: sindicalización, negociación colectiva y huelgas.

### ***3.1. Los regímenes laborales del sector público en el contexto de los estados de bienestar***

Sucesivas resoluciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre las garantías de los trabajadores públicos dieron cuenta de este cambio. Este organismo ya se había expedido en 1948 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicalización, incluyendo a los empleados estatales (Convenio 87), y al año siguiente se había pronunciado sobre los derechos de sindicalización y de negociación colectiva (Convenio 98), pero en dicha ocasión estos últimos no fueron incluidos.<sup>5</sup> En los países

---

<sup>5</sup> El Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, de 1948, estableció: “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, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas (art. 2).” Y también indicó: “Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos



desarrollados fue común el derecho a la sindicalización, expresado en el crecimiento sostenido de las afiliaciones entre los planteles. Este incremento fue, en algunos casos, anterior a la segunda guerra mundial (Suecia, Reino Unido), en otros al comienzo de la posguerra (Italia, Japón) y en otros tiempo después (Estados Unidos, Canadá) (Treu, 1993: 7). De este modo, los estados habían abierto el juego entre sus planteles para la constitución y fortalecimiento de los sindicatos, pero se reservaban aún la facultad de resolución en torno al régimen laboral y la determinación salarial.

Este contraste entre los derechos colectivos de los planteles públicos fue corrigiéndose paulatinamente en estos países y formó parte de una tendencia general hacia la democratización de las relaciones laborales instalada desde la década de 1970. Promovió distintas formas de intervención de los empleados, desde las más indirectas (consultas informales u oficiales) hasta las más formales e institucionalizadas (negociación colectiva regulada por normas o implementada informalmente) buscando fijar las condiciones de trabajo sobre la base del consenso entre las autoridades estatales y su personal frente a la resolución unilateral y autoritaria que antiguamente había caracterizado aquel vínculo. Por esos años se implantó el instituto de la negociación colectiva completa para los trabajadores públicos en Estados Unidos, Canadá, Italia, Francia, Noruega, Suecia, Israel y Singapur, entre otros países, y se expandieron procedimientos informales de consultas o de resolución conjunta entre los trabajadores públicos y el estado en países defensores de estatutos especiales como Austria, Suiza, la entonces República Federal de Alemania, y Colombia por América Latina (Schregle, 1974: 448-9).<sup>6</sup> En el Reino Unido la negociación colectiva centralizada tenía vigencia en ciertos sectores desde la década de 1930, pero a partir de la de 1950 se extendió a la

---

administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal (art. 3).” En tanto, el Convenio 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, de 1949, especificó: “El presente Convenio no trata de la situación de los funcionarios públicos en la administración del Estado y no deberá interpretarse, en modo alguno, en menoscabo de sus derechos o de su estatuto (art. 6).”

<sup>6</sup> Un conjunto de investigaciones auspiciadas por la OIT se hicieron eco de esa incipiente ola de reformas laborales y fueron publicadas en la revista de ese organismo, desde los setenta. Entre ellas, aparecieron trabajos que dieron cuenta de forma global sobre los cambios en la administración pública (Schregle, 1974) o en distintos países como Francia (Verdier, 1974), Estados Unidos (Rehmus, 1974) y Canadá (Kruger, 1974). Más adelante se puso el foco sobre América Latina (Córdova, 1980; Iturraspe, 1984).





mayoría de los sectores del servicio público como mecanismo predominante de arreglo sobre salarios y condiciones de trabajo (Winchester, 1993: 197-9).

Esta progresiva descomposición de la estructura tutelar del estado sobre sus trabajadores obedecía a su vez a la significativa gravitación sindical en la definición de las regulaciones laborales de distintos sectores, incluido el estatal. El establecimiento de la negociación colectiva como marco de garantías para el desenvolvimiento del vínculo entre las partes contratantes reconocía la influencia de la sindicalización en ese ámbito y, en consecuencia, buscaba aplazar la posibilidad de un conflicto. Considerando que la ausencia de la negociación colectiva o la proyección acotada de sus regulaciones repercutía en la solución de los conflictos porque condicionaba las vías posibles para evitarlos, fue casi simultánea a la demanda por la negociación colectiva la demanda por el reconocimiento del derecho de huelga como instrumento principal de presión obrera sobre sus patronos o los poderes públicos para el logro de sus reivindicaciones.

El reclamo generalizado entre los estatales por ejercer tales derechos expresaron el nuevo clima reinante en el sector: por un lado, la profusión de conflictos y la mayor presión de los trabajadores para lograr estas conquistas, que estaban contempladas para los obreros industriales; por el otro, la adopción de mecanismos de resolución promovidos por los gobiernos para neutralizar, o al menos limitar, los conflictos. Sobre este aspecto había diferentes posiciones entre estos países. De un lado, la República Federal de Alemania, Austria, Estados Unidos, Japón o Suiza defendían la limitación del derecho a huelga partiendo de la incompatibilidad de su ejercicio con las funciones de los servidores públicos, cuya labor es esencial para la sociedad. De otro lado, Canadá, Francia, Noruega y Suecia han reconocido de manera explícita este derecho, Israel y el Reino Unido lo han incluido tácitamente, e Italia lo incorporó a su Constitución para aplicarlo tanto en el sector privado como en el público (Córdoba, 1985: 157). Por último, hubo casos como el de los Países Bajos, Bélgica o Dinamarca en los cuales la legislación no estableció en forma precisa el derecho a huelga, de modo que se prolongó la indefinición sobre las prerrogativas que habrían de amparar su realización (Schregle, 1974: 451-2), incluso hasta mediados de los años ochenta (Córdoba, 1985: 157). A propósito de esta situación, ya en 1977, durante la 63ª reunión



de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada por la OIT, la comisión específica sobre las relaciones laborales en el sector público informó que sólo dieciséis países habían reconocido explícitamente el derecho a huelga para los trabajadores estatales, mientras que una década después la nómina había ascendido a veinticuatro.<sup>7</sup> Como fuere, las vicisitudes por las que atravesaban las relaciones laborales en las burocracias nacionales mostraban, a mediados de los setenta, los contrastes entre los sistemas normativos que coartaban el derecho de huelga y la tendencia creciente en el sector a su ejercicio.

Una alternativa para saldar estas diferencias ha sido la de los procedimientos para solucionar los conflictos, que según los casos lo ha incorporado la legislación o se ha adoptado en el camino de las negociaciones hacia algún acuerdo. Es interesante el ejemplo del Reino Unido, donde se ha considerado desde largo tiempo que las instancias de consulta, negociación y conciliación forman parte de un mismo proceso, expresado en los consejos Whitley, que son comisiones paritarias legales consagradas a la celebración de acuerdos laborales. Esta figura influyó, además, en la constitución de consejos similares en otros países.<sup>8</sup> Sin embargo, en muchos otros casos los gobiernos mostraron su reticencia a patrocinar estos mecanismos, aferrados a la noción de un poder soberano intransferible que entraba en conflicto con la posibilidad de ceder a un tercero el poder de decisión para mediar entre el estado empleador y los trabajadores. Concretamente, la controversia que han suscitado estos distintos instrumentos resolutivos ha estado ligada a un punto clave de las potestades del gobierno: el manejo del presupuesto público. En efecto, cada año los poderes ejecutivos diseñan sus presupuestos para el próximo período, dentro de los cuales están incluidos los salarios de los planteles estatales. Pero si la definición de los salarios y otros aspectos del empleo público son resueltos por cuerpos externos, posiblemente sus resoluciones

---

<sup>7</sup> Los países eran: Burkina Faso, Benin, Canadá, Costa de Marfil, Finlandia, Francia, Guinea, Madagascar, México, Níger, Noruega, Portugal, Senegal, Suecia, Togo y Zaire. En la década siguiente, los ocho países sumados eran: Chipre, Djibouti, España, Fiji, Grecia, Islandia, Luxemburgo y Perú (Córdova, 1985: 157).

<sup>8</sup> Entre ellos, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido, la entonces República Federal de Alemania (sólo para el personal contratado) y Suecia. Respecto del arbitraje, Australia, India, Irlanda, Malasia, Nigeria, Nueva Zelanda, Perú, Reino Unido y Trinidad y Tobago; en Canadá y Estados Unidos se aplicaban, además, en una proporción considerable de provincias y estados, respectivamente (Ozaki, 1987: 474-7).



afecten las proyecciones presupuestarias que aquéllos trazaron. En esas circunstancias, que se extendieron hasta por lo menos la década de 1980, la aplicación de procedimientos para resolver conflictos en la administración pública se reducía a unos pocos países.<sup>9</sup>

### 3.2. *Los pronunciamientos de la OIT*

A la luz de las transformaciones suscitadas en este sector desde la década de 1950, la OIT sancionó hacia fines de la del setenta una serie de avances sobre las convenciones de trabajo en la administración pública para definir nuevas regulaciones y promover el instituto de la negociación colectiva (Convenio 151). El lapso comprendido en esos años muestra, sin embargo, algunos progresos limitados pero orientados a modificar la singularidad de este universo: el primero ocurrió en 1957, cuando la Comisión Consultiva de Empleados y Trabajadores Intelectuales de la OIT recomendó instituir la negociación colectiva en este sector; el segundo tuvo lugar en 1963, a instancias de la Reunión de Expertos en Condiciones de Trabajo y de Servicio de los Funcionarios Públicos, en la cual se trató por primera vez en el contexto de un organismo internacional el tema de las condiciones de empleo y la libertad sindical en la administración pública; el tercero fue en 1971, cuando se realizó el primer encuentro de la “Comisión Paritaria del Servicio Público”, creada por el Consejo de Administración de la OIT, y cuyo objetivo fue retomar las conclusiones alcanzadas en la Reunión de Expertos comentada.

En ese marco se adoptó el Convenio 151, en junio de 1978<sup>10</sup>, que cobró vigencia hacia fines de febrero de 1981 y se lo designó como el “Convenio sobre las relaciones de trabajo en la Administración Pública”. Dos razones justificaron su importancia: la primera subsanaba un vacío existente en la normativa de los trabajadores públicos; la segunda enfrentaba el proceso de cambio que dicho segmento de las relaciones de trabajo había sufrido en esos últimos años. En conjunto, ponían el foco sobre la

---

<sup>9</sup> Sobre los distintos mecanismos de resolución de los conflictos en la administración pública y las vicisitudes que presentaban países de diferentes regiones durante los años ochenta, ver Ozaki (1987).

<sup>10</sup> El Convenio fue sancionado en la reunión 64 de la conferencia anual de la OIT y fue acompañado por la Recomendación 159.



modificación del tipo de relación laboral afianzado hasta entonces por los estados con sus trabajadores y el fomento de instancias de negociación que involucrase a los agentes estatales en la determinación de sus condiciones de trabajo. El Convenio definió su campo de aplicación, los derechos de sindicalización de sus trabajadores y las garantías que debían contemplarse para el ejercicio de la representación sindical, los procedimientos para determinar las condiciones de trabajo, la solución de los conflictos y los derechos civiles y políticos que debían asumir los estados hacia sus empleados en el ejercicio y defensa de sus intereses.

Así, quedaban comprendidos bajo su cobertura todos los empleados de la administración pública, excepto los planteles de las fuerzas armadas y de policía –como en convenios anteriores–, los funcionarios de alta jerarquía con poder decisorio y responsabilidades directivas, y los agentes cuyo desempeño exigía responsabilidades de alta confidencialidad, en la medida que cada estado lo considerase apropiado según sus leyes (art. 1). Otorgaba reconocimiento a los distintos tipos de organización existentes en este ámbito, incluso a los denominados sindicatos mixtos, constituidos por trabajadores del sector público y privado. A su vez, promovía el derecho a la sindicalización de estos planteles y garantizaba su protección contra posibles discriminaciones por parte del estado empleador hacia los trabajadores con actividad sindical y/o a aquellos tan sólo afiliados a alguna de las organizaciones representativas. Garantizaba, además, la libertad de funcionamiento y desarrollo a las propias organizaciones sindicales procurando protegerlas de la injerencia o de los condicionamientos del estado para controlar su actividad. Por fin, y a modo de sugerencia, planteaba la necesidad de fomentar la negociación colectiva entre el estado y sus trabajadores, como así también la solución de los conflictos por las vías de la mediación, la conciliación y el arbitraje. A su turno, la Recomendación 159 que acompañó la adopción de este Convenio privilegió a los sindicatos más representativos, subrayando el establecimiento de mecanismos objetivos –sin distinguir cuáles– para definir tal representatividad. El texto sugirió también no alentar la proliferación de organizaciones que cubrieran la misma categoría de empleados públicos y pudieran superponerse. Sobre la negociación colectiva, específicamente, la OIT sancionó el



Convenio 154 en junio de 1981<sup>11</sup>, que cobró vigencia hacia agosto de 1983. Alentaba su establecimiento en la administración pública, aclarando que cada estado podría “fijar modalidades particulares de aplicación de este Convenio” de acuerdo con su legislación o sus prácticas usuales (art. 1).

### 3.3. *Una mirada a la situación en América Latina*

Aun cuando la sanción de estos convenios establecía un piso de garantías al cual debían aspirar los regímenes laborales de la administración pública en diferentes países y abría nuevas expectativas para la conformación de relaciones colectivas afines al derecho laboral, no contó en principio con el amplio respaldo de los gobiernos de América Latina. La mayoría de los delegados gubernamentales que participaron en aquella conferencia se abstuvieron al momento de la votación del Convenio 151 (Córdova, 1980: 316). No sorprende esta posición dado que, a comienzos de los ochenta, había en esta región varios países gobernados por regímenes autoritarios que dificultaban la defensa de los intereses de los agentes estatales. Según Córdova (1980: 312-16), no se había extendido mayoritariamente el derecho a la sindicalización: en Brasil y Ecuador no estaba permitido aunque los empleados públicos estaban contemplados en las respectivas legislaciones laborales, en México prevalecía un derecho de asociación prácticamente ligado al de sindicalización pero estaba sujeto a regulaciones que no se aplicaban al sector privado, como la prohibición de la existencia de más de un sindicato por cada dependencia administrativa y de la reelección de sus dirigentes, al igual que Perú, donde se impedía que las asociaciones de empleados públicos adoptaran la denominación, organización y prácticas propios de los sindicatos, y en República Dominicana se prohibía concretamente la formación de sindicatos entre los empleados estatales. Bolivia y Guatemala, por su parte, prolongaban la exclusión del empleo público en las actualizaciones de sus códigos de trabajo, y Chile, que en 1979 había sancionado sendos decretos referidos a los derechos de sindicalización y negociación colectiva, excluía al personal estatal.

---

<sup>11</sup> El Convenio fue sancionado en la reunión 67 de la conferencia anual de la OIT, celebrada en Ginebra, y fue acompañado por la Recomendación 163.



La consecuencia generalizada de estos obstáculos fue el aplazamiento sistemático de la institucionalización de la negociación colectiva y las fuertes restricciones sobre las huelgas. No estaba permitido en la mayoría de los países el ejercicio de reclamo contra el estado empleador; la excepción eran México y Honduras, que lo reconocían en sus propias constituciones nacionales, aunque como expresión de casos excepcionales en los que se desconocían otros derechos. Las sanciones aplicadas a las huelgas eran dispares: Brasil, Chile, República Dominicana y El Salvador destacaban en sus constituciones la ilegalidad de estas medidas de fuerza, otros países la declaraban en su legislación específica, y había casos incluso en los que las sanciones alcanzaban a cualquier forma de interrupción, amenaza de paro o trabajo a desgano. En Colombia, la declaración de ilegalidad de una huelga autorizaba el despido de los huelguistas y la solicitud de la suspensión de la personería jurídica del sindicato, e incluso su disolución. Y en Uruguay, por una disposición de 1973, los titulares de organismos estatales tenían la obligación de despedir a los agentes que realizaran huelgas o cualquier otra acción contraria a la rutina laboral destinada para sus funciones.

Sin desatender los matices particulares de cada caso, la trayectoria generalizada de estos regímenes normativos del servicio público se basó en la asegurada protección y el alto nivel de beneficios que históricamente los distinguió respecto de los trabajadores de la industria, como también en la naturaleza estatutaria del empleo público, que lo apartaba del conjunto de regulaciones contractuales existentes en el empleo privado. Asimismo, los gobiernos desconfiaban de la proyección de un sindicalismo opositor y con tendencias ideológicas enfrentadas a las del estado de derecho como las que emergieron en los movimientos laborales de comienzos del siglo XX. De allí al rechazo de la institucionalización de otros derechos colectivos ligados a las regulaciones del trabajo, como la negociación colectiva y el ejercicio de la huelga, había sólo un paso, pues la discusión en condiciones equivalentes entre las partes por el mejoramiento de las condiciones de trabajo confrontaba con la concepción del servicio esencial que prestaba el estado en la sociedad y la autoridad soberana que de él emanaba. Por último, la posición restrictiva en torno del otorgamiento de derechos laborales al personal público se amparaba en que la apertura de ciertos canales de organización exigiría casi de inmediato la presión en procura de la negociación colectiva y del derecho a huelga.



Según Córdova (1985: 157), pese a la existencia de avances, en la mayoría de los países persistían a mediados de los ochenta las prohibiciones legales a la realización de huelgas; en Brasil, Chile y República Dominicana, lo impedían tanto en la legislación específica como en sus respectivas constituciones.

#### **4. El régimen laboral del sector público argentino en perspectiva**

Como ya se indicó al comienzo de este estudio, la población laboral que habita en el estado es voluminosa y heterogénea. Los estatutos que dispusieron sucesivas reglas para la organización de estos contingentes exceptuaron al personal designado políticamente, al personal de las fuerzas militares y policiales y al personal diplomático. La alusión a los empleados públicos en esta ponencia se circunscribirá entonces al recorte que dichas disposiciones han establecido desde los orígenes de su institucionalización. Asimismo, la mayoría de los cuerpos normativos sancionados desde mediados de la década de 1940 muestran una tendencia similar a la de otros sistemas laborales del sector público, según la reseña ya realizada: priorizaron la consagración de garantías individuales por sobre las colectivas. Conviene, entonces, dividir la exposición distinguiendo las disposiciones adoptadas en este sector respecto de uno y otro plano.

##### **4.1. *Derechos individuales***

La conformación del sistema de reglas argentino para los empleados públicos mostró un sesgo autoritario y verticalista en sus disposiciones. La mayoría fue instaurada por gobiernos militares, lo cual se explicitó en el marcado sesgo de la relación mando-obediencia que debía existir entre las autoridades oficiales y el personal público. Ello se advierte ya en el primer cuerpo normativo destinado a este sector, implantado por el gobierno militar que se hizo del poder el 4 de junio de 1943 bajo el mando de los generales Pedro P. Ramírez y Edelmiro J. Farrell. Sostenía en sus considerandos el Decreto 16.672 de diciembre de 1943 que estableció el “Estatuto del



Servicio Civil para la Administración Nacional”: “(...) el poder jerárquico es el medio de mantener el orden y la disciplina, no sólo por la aplicación de sanciones, sino también por la concesión de beneficios que signifiquen un estímulo”. Esa definición resume, a grandes trazos, dos de los pilares fundamentales de las reglas sucesivamente incorporadas al régimen laboral del sector público argentino: obediencia y disciplina, por un lado, prerrogativas y gratificaciones, por el otro. Estos pilares fundaban el conjunto de derechos y obligaciones de los trabajadores del trabajo en este sector, que en forma unilateral definía el estado en su papel como empleador. Este conjunto de normas estaba destinado al personal de los tres poderes del estado y a fines del año siguiente se sancionó uno específico para los empleados del Poder Ejecutivo Nacional. Mediante el Decreto 33.827 de diciembre de 1944, fue difundido el “Estatuto del personal civil de la Administración nacional”. Aunque a éste le siguieron otros estatutos y disposiciones paralelas hasta la finalización del siglo XX, el núcleo de sus principios se conservó en el tiempo.<sup>12</sup> Definió el ámbito de aplicación, las condiciones de ingreso, los términos de los ascensos en la estructura administrativa, los derechos y obligaciones que les correspondían a cada una de las partes, el régimen de licencias y otros beneficios sociales, y los rasgos que asumiría la organización colectiva de los trabajadores.

Tales regulaciones han abarcado al personal del Poder Ejecutivo, cubriendo a los empleados administrativos y técnicos profesionales, obreros y de maestranza, y de servicios que históricamente configuraron los planteles públicos, con excepción de los cargos emanados del voto popular, de los funcionarios políticos, del personal de las Fuerzas Armadas y de la policía, del clero y del servicio exterior de la Nación. Consagraron un conjunto de derechos y obligaciones; de estas últimas merece atención la cláusula referida al deber de obediencia porque indica la concepción verticalista sostenida por el estatuto y la expectativa depositada en la conducta de los empleados:

---

<sup>12</sup> En junio de 1957 se sancionó el “Estatuto del personal civil de la administración pública” (D/Ley 6666), a fines de febrero de 1973 se promulgó el “Estatuto del personal civil de la Administración pública nacional” (Ley 20.172) y hacia mediados de enero de 1980 se estableció el “Régimen Jurídico Básico de la Función Pública” (Ley 22.140, Decreto reglamentario 1797).





(...) obedecer toda orden emanada de un superior jerárquico con atribuciones y competencia para darla, que reúna las formalidades prescriptas por las normas en vigencia y tenga por objeto la realización de actos de servicio (art. 28, inc. b).

De este inciso se desprendían otras disposiciones relativas a los requisitos que debían contemplar las órdenes para ser observadas y a las circunstancias en las que los agentes no podrían deslindar su obediencia.

En cuanto a los derechos y garantías que proclamaba, dos de ellos son fundamentales, porque definieron la naturaleza del sistema de relaciones laborales en el sector público y lo distinguieron claramente del que se extendió en las distintas ramas de la industria: la estabilidad laboral y la carrera administrativa. El primero era condición de posibilidad del segundo dado que el ascenso en la escala jerárquica de los planteles estatales sólo podía concretarse si existía la proyección a largo plazo de la conservación del puesto de trabajo obtenido. Merecen subrayarse algunos de sus rasgos porque comportaron beneficios que no abarcaron a los obreros del sector privado. En principio, los empleados públicos eran sustraídos de los vaivenes del mercado de trabajo al tener asegurada su permanencia en el cargo. Cada vez que se producían nuevas designaciones, los trabajadores incorporados debían superar el período de prueba de seis meses en el que se evaluaba su desempeño y, si resultaba satisfactorio, accedían a la garantía de la conservación de sus puestos. El estatuto de 1944 consideraba: “El agente no podrá ser privado de su empleo mientras dure su buena conducta y competencia para desempeñarlo” (art. 8).<sup>13</sup> La estabilidad constituía el reaseguro de los trabajadores frente a los avatares propios de los cambios de gobierno y al riesgo que ello comportaba para la promoción de ascensos en la carrera administrativa. Aunque importante y sensata esta justificación, no menos importante y sensata era también la inclinación de las autoridades estatales por proteger y extender beneficios individuales en desmedro del ejercicio de los derechos colectivos, al igual que la mayoría de los poderes ejecutivos de

---

<sup>13</sup> Esta seguridad podía quebrarse sólo si el agente no cumplía con los deberes y obligaciones dispuestas también por el estatuto. Las sanciones disciplinarias comprendían: apercibimiento, suspensión, retrogradación, cesantía y exoneración (art. 34).



otros países. De allí que el empleo público presentara una naturaleza estatutaria ajena a las relaciones contractuales características del empleo privado (Córdoba, 1980: 316).

Habiendo logrado la garantía de la estabilidad, los empleados pasaban a formar parte del denominado Servicio Civil de la Nación, que consagraba varios derechos junto con la estabilidad: acceso a la carrera administrativa; sueldos, sobresueldos y viáticos; indemnizaciones por despido, enfermedad profesional o perjuicios ocasionados durante o por causa del desempeño de sus actividades; salario familiar; licencias ordinarias, extraordinarias (por enfermedad o accidentes) y excepcionales (por cambio de estado civil y fallecimiento o circunstancias graves de familiares cercanos); y jubilaciones. En otros términos, al obtener la estabilidad los trabajadores cambiaban por completo las condiciones de su empleo pues el goce de este conjunto de derechos se extendía sólo a quienes constituían la planta permanente de las dependencias estatales. Respecto de la denominada carrera administrativa, el estatuto de 1944 estableció que quien ingresaba al Servicio Civil era destinado al puesto inferior de la escala jerárquica correspondiente y una vez obtenida la estabilidad quedaba incorporado al sistema de promoción de ascensos, a través del cual se cubrían las vacantes producidas dentro de cada repartición.<sup>14</sup> Los empleados podían progresar en la escala jerárquica de su organismo según el orden de méritos resultante de los cuadros de promociones que confeccionaban anualmente las juntas de calificación constituidas en cada repartición nacional.<sup>15</sup>

Los sistemas de jubilaciones y de licencias se cuentan entre las primeras de las ventajas favorables a los empleados públicos. En 1904, se creó la Caja de Jubilaciones y Pensiones (Ley 4.349) para el personal de los ministerios. De este modo, los oficinistas estatales se cuentan entre los primeros beneficiarios de las políticas de protección social, basado en un sistema de capitalización colectivo.<sup>16</sup> A su turno, los sucesivos estatutos sancionados incluyeron disposiciones referidas a la jubilación del personal. Dado que

---

<sup>14</sup> Las condiciones de ingreso variaban de acuerdo a la categoría. Para los cargos técnicos que requiriesen título habilitante, la incorporación se efectuaba por concurso; para el personal administrativo, específicamente, se requería la aprobación de un “examen de competencia” (art. 4).

<sup>15</sup> Dichas juntas estaban integradas por tres miembros, de los cuales dos eran elegidos directamente entre el personal directivo de cada repartición y el tercero surgía de una terna propuesta por los trabajadores.

<sup>16</sup> Este instituto de la previsión social se extendería a otros trabajadores recién en 1915, como los ferroviarios, y al personal de los servicios públicos desde 1921. La cobertura masiva de esta protección se impulsaría recién desde mediados de los años 1940s (Torre y Pastoriza, 2002: 288).



los empleados tenían estabilidad en sus cargos, la jubilación constituyó una de las principales causas de baja de los planteles públicos (Orlansky, 1989: 76). Respecto de las licencias, tendieron a ser más beneficiosas que las destinadas a los privados pues abarcaban las vacaciones anuales, los casos de enfermedad y de celebración del matrimonio sin que afectaran el sueldo. Este privilegio fue más notorio a partir de la sanción de un nuevo régimen en 1953 (Decreto 12.720), durante el segundo gobierno de Juan D. Perón (1952-1955). Dicho sistema comprendió a los empleados permanentes y transitorios del Poder Ejecutivo Nacional y extendió una serie de ventajas sobre las licencias extraordinarias (accidentes y enfermedad) y circunstanciales. Se establecieron mayor cantidad de días hábiles para tratamientos transitorios y prolongados de salud, por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; en este último caso el trabajador recibía gratuitamente la asistencia médica y la provisión de elementos terapéuticos. Asimismo, se consagraron licencias por maternidad, servicio militar, asuntos familiares o particulares, estudios con y sin auspicio oficial, para estudiantes, y justificaciones de inasistencias hasta diez días por año calendario pero no más de dos por mes. No obstante, este régimen fue recortado por la denominada Revolución Libertadora (1955-1958) que limitó en 1956 la cantidad de días que podían disfrutar los empleados con goce de sueldo y estableció mayores exigencias relativas a la justificación que debían presentar para obtener el beneficio de la licencia (Decreto 13.800).

También fue en tiempos de este gobierno que se produjo un cambio importante en torno a la estabilidad laboral, a través de la sanción en junio de 1957 del “Estatuto del personal civil de la administración pública” (Decreto-ley 6666). La estabilidad se lograba luego de haber cumplido tres años en el puesto de trabajo en forma continua o después de cinco si los servicios prestados hubiesen sido interrumpidos. Además, este privilegio quedó consagrado en la Constitución Nacional, luego de su reforma en 1957, en el art. 14 bis. No obstante el carácter garantista asumido por las regulaciones laborales vigentes en el sector de la administración central, los gobiernos constitucionales y militares se reservaron el poder para prescindir de una porción de sus empleados, vetar nuevas incorporaciones o incluir entre sus planteles a trabajadores



afines a sus proyectos de gestión.<sup>17</sup> De allí que la salvaguarda de la estabilidad del empleado público frente a la situación de los obreros industriales asumía la forma concreta de una sujeción del estado empleador hacia el personal a cargo.

Importa señalar, a su vez, que la otorgación de la estabilidad contrastaba con la expansión del estado hacia distintas esferas de la economía y de los servicios sociales. El incremento de los planteles para cubrir nuevas responsabilidades llevó a las autoridades a contratar por tiempo determinado a varios contingentes de empleados y obreros para cubrir distintas actividades. Años después, la naturalización de estas circunstancias se explicitó en un nuevo conjunto de normas, promulgado a fines de febrero de 1973 como “Estatuto del personal civil de la Administración pública nacional” (Ley 20.172) por el régimen militar que presidía el general Alejandro A. Lanusse (1971-1973). El nuevo estatuto distinguía al personal permanente del no permanente (de gabinete, contratado y transitorio) y colocaba el grueso de sus disposiciones relativas a derechos y deberes en quienes eran estables. De esa fecha es también el Escalafón del Personal Civil de la Administración Pública Nacional (Decreto 1428), a través del cual se procuró regular la dilatada asignación de funciones, categorías y remuneraciones de los diferentes planteles crecidos en esos últimos lustros por la diversidad de tareas encaradas desde el estado.<sup>18</sup> Sin embargo, sendos cuerpos normativos fueron derogados en junio de ese año por el gobierno democrático de Héctor Cámpora y Vicente Solano Lima (Decreto 255). En particular, el denominado Escalafón 1428 sufrió anulaciones parciales, como la de 1973 y la de 1974 (Decreto 1776), que eliminaron artículos importantes, referidos a los concursos para la selección y promoción de los empleados, al nivel de educación requerido, a la experiencia previa y la capacitación permanente, entre otras materias. Esta situación se prolongó en los ochenta sin que se introdujeran modificaciones relativas a estos núcleos principales de la carrera administrativa (Orlansky, 1989: 77-78); esto posibilitó realizar nombramientos y ascensos sin concurso (Groisman, 1990: 54).

---

<sup>17</sup> Tales agregaciones de personal abarcaban distintos niveles de la escala jerárquica de la burocracia.

<sup>18</sup> Los distintos escalafones se habían constituido a comienzos de los años setenta. A este escalafón general se lo denominó comúnmente escalafón 1428, en alusión al decreto con que fue sancionado.



Hacia fines de la década de 1970, los empleados de la administración pública carecían de un único y homogéneo cuerpo normativo que regulara sus atribuciones y deberes. En su lugar, habían emergido varios regímenes específicos abocados especialmente a la política de salarios. De allí que, en enero de 1980, se dictó el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública (Ley 22.140), con la intención de restaurar la jerarquía de un conjunto de reglas relativas a este universo. Dicho régimen creó el Servicio Civil de la Nación y se organizó sobre tres principios: estabilidad en el empleo, capacitación y carrera administrativa. A este privilegio se accedía luego de cumplir doce meses de trabajo efectivo, y constituía un derecho conservar el empleo, el nivel alcanzado en el escalafón y el ámbito donde los agentes desarrollaran sus actividades. Aun con estas garantías de su lado, los trabajadores podían ser puestos en “situación de disponibilidad” a causa de reestructuraciones que suprimieran organismos y dependencias, o que eliminaran cargos y funciones.<sup>19</sup> El Decreto 1797, reglamentario de la ley, puntualizó que la estabilidad abarcaba el derecho a conservar el empleo, el nivel alcanzado en el escalafón y el salario correspondiente, aunque no era extensiva a la función que realizara el empleado.

#### **4.2. *Derechos colectivos***

Son escasas las normas adoptadas en los sucesivos estatutos sobre la sindicalización y prácticamente inexistentes las referidas a la negociación colectiva y las; las pocas reglas dispuestas presentaban un marcado sesgo autoritario. Sobre la sindicalización, el estatuto sancionado en 1944 aludía a la agremiación obligatoria de los agentes a una organización con fines mutualistas, cuyo mantenimiento se efectuaría a través de las contribuciones deducidas compulsivamente de los haberes del personal (art. 33). La disposición era sucinta, pero no por eso dejaba de ser efectiva. Su objetivo era debilitar a los sindicatos existentes en este sector obligando a los empleados a afiliarse a una organización de otro tipo, de carácter mutualista, que controlaría el propio estado. Dicho control desplegab, como contracara, la provisión de distintos

---

<sup>19</sup> En tales casos, los afectados continuaban cobrando sus salarios por un año, luego de ese plazo podían ser reintegrados o dados de baja; esta última situación habilitaba el derecho al cobro de una indemnización.



servicios para el personal que intentaban a la vez neutralizar posibles reclamos de los agentes y eclipsar la tarea gremial de los sindicatos. No obstante, la transformación contundente que experimentó el sindicalismo desde 1945 incluyó a las organizaciones de la administración nacional y la proyección de una entidad mutualista en las reparticiones dependientes del Poder Ejecutivo no sobrevivió.

De todos modos, el sesgo autoritario sobre la sindicalización de los trabajadores estatales recobró fuerzas en el estatuto promulgado en 1957, que no mencionaba ni a los sindicatos ni tampoco abría la posibilidad de la agremiación de los empleados. Elípticamente, reconocía el derecho a asociarse “con fines culturales y sociales, de acuerdo con el régimen establecido en la Constitución nacional, las modalidades impuestas por la costumbre y las instituciones existentes en el país” (art. 32). La ambigüedad del contenido de este artículo merece un comentario. Reiteremos que el estatuto fue sancionado por el gobierno militar liderado por el general Pedro Eugenio Aramburu y el almirante Isaac Rojas, que había asumido el control del estado buscando, entre otros objetivos, desmontar las instituciones laborales consagradas durante los años peronistas. Sin embargo, esta empresa tropezó con la resistencia de un sindicalismo organizado y poderoso –también en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional– que defendió las conquistas logradas con Perón y dificultó el cometido del régimen militar en el plano de las relaciones laborales. Los empleados públicos poseían sus sindicatos y al gobierno no le quedó mayor opción que reconocer enigmáticamente tal situación, intentando restringir el contenido político que ponían de manifiesto con su desarrollo. Como contrapartida, en sus consideraciones generales se había proyectado el lanzamiento de créditos hipotecarios que les permitiesen a los empleados acceder a la vivienda propia con el beneficio adicional de exenciones impositivas.

Por su lado, el régimen aprobado en 1973 se atuvo a consagrar el derecho de asociación acorde a las disposiciones constitucionales y normas reglamentarias, en tanto que el Régimen Jurídico Básico aprobado en 1980 no mencionó en ninguno de sus artículos la actividad gremial o los derechos colectivos. Este vacío regulativo se correspondía con la interrupción abrupta del conjunto de derechos y garantías que impuso el régimen militar instalado en 1976. Considerando que ese gobierno autoritario



había dispuesto la intervención de la mayoría de los sindicatos, el capítulo referido a los derechos de los empleados no contemplaba en ninguno de sus artículos la organización de los trabajadores en sindicatos u entidades que los representaran ante las autoridades empleadoras (arts. 15 a 26).

En línea con estas reservas, el estado también les prohibió a sus empleados afiliarse a partidos políticos o participar en actividades proselitistas o de propaganda política. No sorprende esta imposición si se considera, de un lado, la concepción autoritaria que ha jalonado la trayectoria de las relaciones laborales dentro del estado y que trasciende la experiencia argentina; del otro, el estrecho vínculo entre partidos políticos y sindicatos, que se remonta a los orígenes mismos de la organización y movilización obrera. Este impedimento se extendió desde mediados de los años cuarenta hasta los ochenta, período que registró los avatares políticos de un movimiento pendular entre la democracia y el autoritarismo. A mediados de la década de 1940, el ánimo de las organizaciones obreras estaba bajo la influencia de las corrientes políticas de izquierda que se disputaban la organización masiva de los trabajadores de distintas esferas de la actividad económica, desde varios lustros atrás, en el marco de un escenario de conflicto social creciente. De allí los reparos para habilitar el involucramiento político de sus planteles. El estatuto de 1944, por ejemplo, prohibía a los agentes del Servicio Civil de la Nación “intervenir en actividades de partidos políticos (...)” (art.29). Distinta fue la circunstancia hacia fines de los años cincuenta, cuando el sindicalismo expresaba en bloque las conquistas y lealtades de los trabajadores peronistas en su confrontación con el gobierno de la denominada Revolución Libertadora. En esa coyuntura, la acción gremial de los sindicatos no podía escindirse de la acción política. Si bien los sindicatos públicos no protagonizaban la resistencia obrera frente a la embestida oficial por eliminar el peronismo de los lugares de trabajo, también ellos abrevaban en esa fuente partidaria. El estatuto sancionado en 1957 prohibía: “Realizar propaganda o coacción política con motivo o en ocasión del



desempeño de sus funciones, cualesquiera sea el ámbito donde se realicen” (art. 7, inc. e.).<sup>20</sup> Similares limitaciones establecieron los estatutos aprobados en 1973 y 1980.<sup>21</sup>

Respecto de la negociación colectiva se encuentra un vacío de reglas que no fue cubierto por los sucesivos gobiernos hasta los años noventa. El sesgo autoritario aquí emergía desde el propio estado empleador al garantizarle de antemano a su contraparte las vías de acceso y progreso de las condiciones de trabajo en ese ámbito. Pero, al mismo tiempo que promovía unilateralmente el ascenso en la estructura estatal, sin someter a discusión con los interesados los términos en que se establecían esas condiciones y los alcances que proyectaban, el estado retenía un fuerte control sobre el personal. Hubo avances desde los setenta, aunque no exentos de contramarchas. Se establecieron reglas convencionales de trabajo en ciertas dependencias de la administración pública nacional, como la Dirección General Impositiva y la Dirección Nacional de Aduanas, el Mercado Nacional de Hacienda, la Junta Nacional de Granos, y la Dirección Nacional de Vialidad.<sup>22</sup> No obstante, la ocupación del poder por el régimen militar en 1976 suprimió estas autorizaciones a través de la Ley 21.418 y siguió rigiendo el criterio unilateral en la mayoría de las dependencias estatales que albergaban planteles voluminosos.<sup>23</sup> Incluso, cuando la OIT promulgó el Convenio 151 en 1978 ya mencionado, los emisarios argentinos se abstuvieron en la votación y habría que esperar hasta 1987, cuando fue ratificado por el gobierno radical de Raúl Alfonsín. Del mismo

<sup>20</sup> El inciso f del mismo artículo impedía “(...) realizar o propiciar actos incompatibles con las normas de moral, urbanidad y buenas costumbres.”

<sup>21</sup> El estatuto de 1973 impedía en su art. 14, inc. e.: “Valerse directa o indirectamente de facultades o prerrogativas inherentes a sus funciones para realizar proselitismo o acción política.” Y agregaba en forma ambigua que tal prohibición “(...) no incluye el ejercicio de los derechos políticos del agente, de acuerdo a su convicción, siempre y cuando se desenvuelva dentro de un marco de mesura y circunspección.” Por su parte, el cuerpo normativo sancionado en 1980 prohibía en su art. 28, inc. e: “Realizar con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones, propaganda, proselitismo, coacción ideológica o de otra naturaleza, cualquiera fuese el ámbito donde se realicen”.

<sup>22</sup> En las empresas públicas y sociedades del estado se habían firmado convenios colectivos a partir de los años cincuenta, rigiéndose a través del derecho privado. Éstos cobraron nueva vigencia al hacer uso de la disposición legal vigente a partir de 1988, que permitió la realización de un “convenio de empresa del estado, sociedad del estado, sociedad anónima con participación estatal mayoritaria, entidad financiera estatal o mixta comprendida en la ley de entidades financieras...”. El Decreto reglamentario 200/88 de la Ley 14.250 estableció estas posibles aplicaciones en su art. 1.

<sup>23</sup> La ley consideró que en esas funciones estatales desempeñadas estaban “(...) comprometidos los superiores intereses del Estado, cuya orientación debe ser de exclusiva competencia y decisión del Superior Gobierno de la Nación.” (citado en Godío y Slodky, 1989: 13). Repuestas las instituciones democráticas, esta ley fue derogada, la Corte Suprema de Justicia declaró su inconstitucionalidad y reconoció el derecho de los trabajadores públicos a concertar negociaciones colectivas, según consta en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional. En reemplazo de la Ley 21.418 se sancionó la Ley 23.126.





modo, el Convenio 154 sobre la negociación colectiva recién fue ratificado por el estado argentino a comienzos de 1988, mediante la Ley 23.544.

En cuanto a las huelgas, la última de las dimensiones principales para el estudio de las relaciones laborales, ninguno de los estatutos sancionados entre 1944 y 1980 contempló disposiciones al respecto. Sostenidos sólidamente en los principios de obediencia a las jerarquías y de cumplimiento de las órdenes específicas para cada función que caracterizaron su rigidez, las diferentes regulaciones proclamadas anularon posibles vías que habilitaran un espacio de conflictividad laboral dentro del estado. Sin embargo, conviene reiterar que la Constitución Nacional garantiza desde 1957 a los sindicatos “recurrir a la conciliación y al arbitraje y el derecho de huelga” (art. 14 bis) sin excluir a los trabajadores públicos de dicha prerrogativa. Ya hemos considerado, en un plano general, las vicisitudes legales en torno de esta materia en un plano general y señalamos que, a partir de mediados de los años setenta, se profundizó el contraste entre las legislaciones restrictivas y el aumento de la frecuencia de huelgas en la administración pública. Ciertamente, el sector público argentino no escapó a ese cambio paulatino que enfrentaba un vacío normativo a un creciente número de huelgas y movilizaciones. Si bien hubo un incremento considerable de los conflictos en esos años, el mayor impulso de las huelgas en este sector se produjo durante la década posterior.<sup>24</sup>

## 5. Palabras finales

Este trabajo ha reconstruido el conjunto de reglas que definieron la trayectoria de las relaciones laborales de los trabajadores de la administración pública nacional. Ha partido del primer estatuto sancionado a fines de 1944 para aplicarse específicamente al personal del Poder Ejecutivo Nacional. Sucesivos estatutos se promulgaron desde

---

<sup>24</sup> En 1973 hubo un incremento marcado de conflictos en este sector como consecuencia de la aplicación discrecional de la Ley de prescindibilidad dispuesta por el gobierno y la ola de despidos suscitados en varias dependencias. La ley, sancionada en octubre de ese año, autorizaba despidos de cualquier empleado público hasta marzo de 1974. En ese período el 14% del total de los conflictos correspondió a este sector y entre marzo y junio de 1974 aquel volumen se incrementó al 32% (Jelin, 1978: 437). En los 1980s, hacia mediados de la década, la política salarial desfavorable para los administrativos estatales influyó en el aumento de sus conflictos. Para 1987, los sindicatos estatales lideraban los conflictos laborales (67%) y nueve de los diez gremios con mayor cantidad de huelgas eran estatales (Orlansky, 1990: 33, n. 9).



entonces. Si, de un lado, estas disposiciones extendieron en forma ambigua en las dependencias estatales el conjunto de derechos colectivos que se desarrollaron entre los obreros de la industria, del otro se circunscribieron a un patrón dominante de las relaciones laborales existentes en las administraciones públicas de diferentes regiones que salvaguardaba las garantías individuales del personal sobre las colectivas. Durante la década de 1990, la denominada reforma administrativa trajo novedades también para las asignaturas afines a las relaciones laborales del sector. El gobierno peronista de Carlos Menem perfiló su institucionalización, introduciendo particularmente el ejercicio de la negociación colectiva, que permitió sancionar un primer convenio colectivo para el sector y definir el alcance de la sindicalización y la manifestación del descontento, entre otras cuestiones.

Este trabajo se ha propuesto recuperar el conjunto de disposiciones legales que han perfilado históricamente el vínculo laboral en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional. Las instituciones sancionadas a partir de los noventa están atravesadas por el desenvolvimiento de los sindicatos del sector y es evidente el peso que estas organizaciones tiene en el derrotero de las trayectorias individuales del personal empleado en este ámbito. No obstante los progresos realizados, hay en las disposiciones actuales huellas de aquellos estatutos originarios. Establecer su vinculación y contribuir a la escritura de la institucionalización de las relaciones laborales en este ámbito es un trabajo pendiente. Esta ponencia ha buscado aportar a esa línea de trabajo.

## 6. Bibliografía

- Blenk, Werner (1993). "Alemania (República Federal)" en Treu, Tiziano y varios, *Relaciones de trabajo en la Administración Pública. Tendencias y perspectivas. Un estudio comparativo de siete países industrializados de economía de mercado*, Oficina Internacional de Trabajo, Ginebra
- Córdova, Efrén (1980). "Las relaciones laborales en la función pública de América Latina" en *Revista Internacional del Trabajo*, Oficina Internacional del Trabajo, sede de la Organización Internacional del Trabajo, Vol. 99, Nº 3, julio-septiembre, Ginebra.
- (1985). "Tendencias y determinantes de las huelgas en la administración pública" en *Revista Internacional del Trabajo*, Oficina Internacional del Trabajo, sede de la Organización Internacional del Trabajo, Vol. 104, Nº 2, abril-junio, Ginebra.



- Gaudio, Ricardo y Jorge Pilone (1988a). “El desarrollo de la negociación colectiva durante la etapa de modernización industrial en Argentina, 1935-1943”, en Torre, Juan Carlos (comp.), *La formación del sindicalismo peronista*, Legasa, Buenos Aires.
- (1988b). “Estado y relaciones laborales en le período previo al surgimiento del peronismo, 1935-1943” en Torre, Juan Carlos (comp.), *La formación del sindicalismo peronista*, Legasa, Buenos Aires.
- Godio y Slodky (1989). *Democracia política y democratización del estado en Argentina: La negociación colectiva en la administración pública*, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires.
- Groisman, Enrique (1990). *Políticas administrativas para el sistema democrático*, CEAL, Buenos Aires.
- Iturraspe, Francisco (1984). “La sindicalización del sector público. Avances y obstáculos”, en *Nueva Sociedad*, nº 70, enero-febrero.
- Jelin, Elizabeth (1978). “Conflictos laborales en la Argentina, 1973-1976” en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. XL, Nº 2, abril-junio, México DF.
- Kruger, Anne (1974). “Negociaciones colectivas en el sector público: algunos experimentos canadienses”, en *Revista Internacional del Trabajo*, Oficina Internacional del Trabajo, sede de la Organización Internacional del Trabajo, Vol. 89, Nº 4, abril, Ginebra.
- Orlansky, Dora (1989). “Empleo público y condiciones de trabajo. Argentina 1960-1986” en *Desarrollo Económico*, vol. 29, nº 113, abril-junio, Buenos Aires.
- Ozaki, Muneto (1987). “Las relaciones de trabajo en la administración pública 2. Los conflictos de trabajo y su solución” en *Revista Internacional del Trabajo*, Oficina Internacional del Trabajo, sede de la Organización Internacional del Trabajo, Vol. 106, Nº 4, octubre-diciembre, Ginebra.
- Rehmus, Charles (1974). “Relaciones laborales en el sector público de los Estados Unidos” en *Revista Internacional del Trabajo*, Oficina Internacional del Trabajo, sede de la Organización Internacional del Trabajo, Vol. 89, Nº 3, marzo, Ginebra.
- Schregle, Johannes (1974). “Relaciones de trabajo en el sector público” en *Revista Internacional del Trabajo*, Oficina Internacional del Trabajo, sede de la Organización Internacional del Trabajo, Vol. 90, Nº 5, noviembre, Ginebra.
- Torre, Juan Carlos y Elisa Pastoriza (2002). “La democratización del bienestar”, en Torre, Juan Carlos (dir.) *Nueva Historia Argentina. Los años peronistas (1943-1955)*, Tomo VIII, Sudamericana, Buenos Aires.
- Treu, Tiziano (ed.) (1993). *Relaciones de trabajo en la Administración Pública. Tendencias y perspectivas. Un estudio comparativo de siete países industrializados de economía de mercado*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra. Introducción.
- Winchester, David (1993). “Reino Unido” en Treu, Tiziano (ed.), *Relaciones de trabajo en la Administración Pública. Tendencias y perspectivas. Un estudio comparativo de siete países*



CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO  
**EL MUNDO DEL TRABAJO EN DISCUSIÓN**  
AVANCES Y TEMAS PENDIENTES  
BUENOS AIRES 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2013

**aset** ASOCIACIÓN ARGENTINA  
DE ESPECIALISTAS EN  
ESTUDIOS DEL TRABAJO  
30º ANIVERSARIO

*industrializados de economía de mercado*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.

Verdier, Jean-Maurice (1974). “Relaciones laborales en el sector público de Francia” en *Revista Internacional del Trabajo*, Oficina Internacional del Trabajo, sede de la Organización Internacional del Trabajo, Vol. 89, N° 2, febrero, Ginebra.