

Grupo 6: Relaciones laborales, negociación colectiva y acción sindical
Coordinación: Héctor Palomino - hpalomino@trabajo.gov.ar

Breve historia de la negociación colectiva en la administración pública nacional.

Martín Armelino

Instituto de Investigaciones Gino Germani (FCS-UBA)
m_armelino@yahoo.com

En este trabajo queremos reconstruir el proceso de institucionalización de la negociación colectiva en el ámbito de la administración pública nacional. A diferencia del sector privado, donde dicho instituto se extendió desde mediados de la década de 1950, en la administración pública se prolongó un régimen tutelar que había resguardado derechos individuales restringiendo bastante los derechos colectivos. La adopción de este instituto tuvo lugar durante la década de 1990, como parte de los cambios que trajo aparejada la reforma del estado encarada por el gobierno de Carlos Menem, y presentó características singulares por el ámbito en el que se constituyó, los sindicatos que influyeron en el proceso y las formas que asumió el régimen de convenciones colectivas sancionado.

El marco general de la negociación colectiva

En principio, conviene señalar que el sistema de relaciones laborales argentino se inscribe dentro de un patrón corporativista, moldeado por una amplia y decidida intervención estatal sobre las normas jurídicas y las vías concretas de intercambio entre trabajadores y empleadores, a través de las cuales se ejerce un estricto control sobre su regulación. Un sistema tal está conformado por un conjunto de asociaciones representativas de intereses privados, definidas en número y responsabilidades, no competitivas, autorizadas y reconocidas (o creadas) por el estado, que les concede el monopolio de la representación a cambio de un efectivo control sobre su vida interna y su despliegue en el mercado de trabajo. Este control se canaliza en la medida que el derecho de representación de cada sindicato queda reservado a sus respectivas dirigencias y es patrocinado por el propio Estado, que instaura y auxilia a las unidades integrantes para su normal funcionamiento. Como tal, quedan neutralizadas posibles vías alternativas a las decisiones adoptadas en la cumbre de estas organizaciones por el conjunto de sus integrantes.

(Schmitter, 1998: 75; O'Donnell, 1998: 124) La naturaleza de un sistema corporativista contrasta con la de otro de tipo pluralista, cuyos componentes no requieren la membresía estatal para su desarrollo, son competitivas entre sí, múltiples y voluntarias.

El sistema de relaciones laborales argentino 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. Desde mediados de la década de 1940, el proyecto gubernativo encarado por Juan D. Perón gestionó la institucionalización del sistema de relaciones laborales que se ha perpetuado hasta nuestros días. Como señalan Torre y Feldman (1993: 371-72), los efectos del establecimiento de un cuerpo normativo que regula institucionalmente un conjunto de relaciones sociales se desdoblan en dos frentes: por un lado, funda intereses de las partes que perduran en el tiempo porque su uso recursivo garantiza privilegios obtenidos previamente; por el otro, la preservación de un conjunto de reglas dispone a los actores que de él se sirven a la reproducción conocida de un orden institucional sobre el cual se han creado expectativas, objetivos y canales de acción previsibles que reducen los costos de la resolución de conflictos. Al asegurar ciertos estándares respecto de la obtención de ventajas y reivindicaciones, la reproducción de un conjunto de instituciones regulativas del trabajo fortalece también la influencia de los intereses creados y aplazan, a su vez, proyectos de vías alternativas.¹

Las dimensiones básicas para analizar un régimen laboral son: la sindicalización, la negociación colectiva y las huelgas. Sobre la primera de ellas, que alude a las características del reconocimiento de los sindicatos, debe señalarse que recae en el estado la asignación de la membresía que les permite actuar como organizaciones con inscripción gremial o con personería gremial. En el primer caso reciben una personería jurídica que confirma su reconocimiento pero soportan fuertes restricciones 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, que es la más importante, 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

¹ Subrayan los autores: “En síntesis y más concretamente, una vez consolidado, un sistema de relaciones laborales produce una cierta inercia que juega en favor de su perpetuación en el tiempo. Esta inercia es tanto más poderosa cuando dicho sistema está estructurado alrededor de una gran regulación estatal. Un sistema de relaciones laborales más centrado en la autonomía de las partes permite, en principio, una mayor adaptación a las circunstancias cambiantes del entorno en que se desenvuelve; por cierto, siempre dentro del sesgo en favor de la estabilidad de las reglas (...) Pero allí donde hay una gran regulación estatal, el sistema de relaciones laborales tiende a ser menos flexible.” (Torre y Feldman, 1993: 372)

negociaciones colectivas del ámbito de su actividad, cuyos resultados abarcan a los afiliados y no afiliados al sindicato.²

La negociación colectiva, en tanto, es el instrumento legalmente reconocido para definir condiciones de trabajo y fijar salarios entre empleados y empleadores. Se reglamentó específicamente con la Ley 14.250, promulgada en 1953, y obtuvo jerarquía constitucional con la reforma de 1957, al ser incorporada al artículo 14 bis.³

Luego, debe señalarse el nivel en que se realiza la negociación. El marco legal no establece específicamente un ámbito exclusivo dado que 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. 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 más que la letra jurídica para establecer sucesivos convenios laborales. Considerando que las normas laborales habilitan la existencia de distintos niveles de negociación, es importante señalar que también contemplan la articulación entre aquéllos para garantizar su consistencia. Así, las negociaciones que se resuelven a nivel de la empresa o de una región determinada son consideradas sólo si los términos acordados se elevan por encima de los resultados alcanzados en los convenios pactados a nivel del sector o la rama de actividad respectivos. Indican Torre y Feldman (1993: 399): “Esta última modalidad centralizada de negociación, cuyas partes son habitualmente un sindicato nacional y una o varias asociaciones de empleadores, produce una suerte de convenio ‘marco’ que sirve de piso normativo a las unidades de negociación más descentralizadas.”

² Según la Ley 23.551 (art. 31), los sindicatos que obtienen personería gremial adquieren la exclusividad de los siguientes derechos: a) “defender y representar ante el Estado y los empleadores los intereses individuales y colectivos de los trabajadores del sector;” 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 la 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;”. En su artículo 38 garantiza que el empleador retiene del salario de los trabajadores el porcentaje que se destina a la cuota de afiliación sindical de la organización que cuenta con personería gremial, más otros aportes. Y en su artículo 48 garantiza la estabilidad del empleo para los trabajadores que ocupen cargos electivos o representativos en los sindicatos con personería gremial. Una organización con inscripción gremial, por su parte, tiene derecho a celebrar asambleas y reuniones, definir cotizaciones a sus afiliados pero, a diferencia de las que tienen personería gremial, deben responsabilizarse de la cobranza dado que el empleador está obligado sólo a retener las que imponen los sindicatos con personería gremial, y a defender y representar los intereses individuales de sus afiliados. Sólo podrá representar sus intereses colectivos cuando no hubiere en el mismo sector o categoría un sindicato con personería gremial; en ese caso su inscripción gremial habilita la posibilidad de obtener la personería gremial.

³ A partir de entonces, las relaciones colectivas de trabajo estuvieron regidas por esta modalidad. La Ley 23.545 de 1988, junto al Decreto 108 del mismo año, estableció modificaciones a aquélla, cuya vigencia perdura.

Los convenios 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.⁴ Los convenios firmados establecen, entre otros contenidos, el tipo de actividad y de categorías de los trabajadores que comprende, la zona de aplicación, requisitos sobre la contratación laboral, el cumplimiento del contrato de trabajo, el reconocimiento de condiciones y beneficios específicos pactados con el sindicato interviniente, o la validez de las cláusulas que establecen contribuciones monetarias al sindicato por parte de los trabajadores (afiliados y no afiliados) de su ámbito de representación. Por último, la legislación establece que la vigencia de la totalidad de las cláusulas de los convenios se prorroga hasta la celebración de una nueva ronda de negociación colectiva aun cuando los términos de aquélla hayan expirado.

La negociación colectiva en la administración pública nacional

En este sector la negociación colectiva no se implantó con igual desarrollo, debido a la peculiaridad del ámbito de trabajo y la naturaleza del vínculo entre empleador y empleados. Dada la expansión estatal sobre distintas esferas de la economía hacia mediados del siglo XX, en algunos sectores donde el estado tenía injerencia se estableció el instituto de las convenciones colectivas. Por ejemplo, en las empresas de servicios públicos, sociedades estatales y entes autárquicos. Por el contrario, no se introdujo entre los planteles del aparato administrativo, de modo que las condiciones de trabajo y la fijación de salarios quedaban atadas a las decisiones exclusivas del estado empleador. Así, el mismo estado que alentó el avance de la conformación de un cuerpo de normas para garantizar derechos colectivos entre los trabajadores de la industria lo postergó entre los empleados de su propio ámbito, los oficinistas estatales.

Conviene aclarar que esta circunstancia no ha sido exclusiva del caso argentino sino que fue común a la mayoría de los estados organizados bajo economías capitalistas, al menos hasta la década de 1950. La razón de fondo por la cual les estaba vedado a los agentes públicos la posibilidad de discutir sus salarios y condiciones de trabajo, amparados en la legislación respectiva, era que una participación tal en la definición de las relaciones laborales tropezaba con una facultad indelegable del gobierno a cargo del estado: su poder soberano de decisión. Como se entendía que el gobierno a cargo del Poder Ejecutivo sólo respondía ante el electorado, a

⁴ Dicen los autores del texto que estamos refiriendo: “La extensión a terceros no contratantes de los efectos de la negociación colectiva es lo que hace de ella una fuente de creación de derecho y la sustrae, por lo tanto, al status de un acuerdo privado entre partes.” (Torre y Feldman, 1993: 399)

quien estaba obligado a rendirle cuentas, era problemático establecer un mecanismo de discusión y resolución en el cual concediera una porción de sus facultades normativas a actores que estaban bajo su mando. Según Schregle (1974: 445), el dilema estaba claro: “¿cómo puede el gobierno, que ejerce la autoridad suprema del país, a menudo en virtud de elecciones democráticas, actuar como empleador y renunciar, al mismo tiempo, a algunas de sus atribuciones soberanas en un sistema en que trata, *en pie de igualdad*, con los representantes de sus empleados?”⁵ De allí que la contrapartida de esta restricción sobre los derechos colectivos de los empleados administrativos fue la extensión de un conjunto de prerrogativas individuales que el estado les concedió a sus empleados para eximirlos de la necesidad de organizarse y presionar en procura de mejoras laborales. Condiciones de trabajo y de salario más beneficiosas, estabilidad en el empleo, regímenes de licencias más extensos y sistemas de seguridad social sólidamente instituidos constituyeron una plataforma de privilegios que neutralizaba el surgimiento de conflictos entre el personal y el estado empleador, contrarrestando asimismo la acción gremial en procura de distintas conquistas.

Esta situación comenzó a modificarse en el contexto de la segunda posguerra, pues la expansión del estado sobre distintas esferas económicas y sociales incrementó el volumen de sus planteles, y con ellos, habilitó la presión de sus reclamos como consecuencia de un aflojamiento de sus privilegios. Contemporáneamente, la consolidación de la negociación colectiva en el sector privado mostraba sus frutos, al mejorar las condiciones de empleo de esos trabajadores a través de una negociación paritaria y no de una facultad monopólica de una de las partes. Mientras que los privados asentaban su fuerza y el logro de sus conquistas en la defensa de los derechos colectivos, los agentes públicos veían el deterioro marcado de su situación por carecer de ellos. El proceso gradual por el que los estados introdujeron las convenciones colectivas al interior de sus jurisdicciones y dependencias no fue homogéneo, pues jugaron su papel las condiciones económicas y sociales de los distintos países y regiones, como también la presión de diferentes actores sociales, entre ellos los trabajadores y sus sindicatos. No obstante, la sanción de sucesivas normas por parte de organismos internacionales como la OIT estableció un piso de condiciones que exigieron la adopción de ciertas regulaciones más proclives al tratamiento paritario que a la imposición unilateral de las relaciones laborales. Sobre el desarrollo de la negociación colectiva, este organismo se pronunció en 1981, con la firma del Convenio 154, que cobró vigencia en agosto de 1983.⁶ Su importancia radicó en garantizar su campo de aplicación a

⁵ Las itálicas son del original.

⁶ Este Convenio se adoptó en la reunión 67 de la conferencia anual de la OIT, celebrada en Ginebra, y fue acompañado por la Recomendación 163. Importa señalar que la OIT se había pronunciado ya en 1978 a favor de los empleados públicos, a través del

todas las ramas de actividad económica, incluyendo la administración pública; para los trabajadores estatales, el Convenio libró a las respectivas legislaciones y prácticas las formas de patrocinarlo. Se fomentó, además, el establecimiento de la negociación colectiva acorde con las condiciones particulares de cada uno de los países; de este modo, se evitaba obstaculizar su funcionamiento en aquellos sistemas de relaciones laborales donde ya existía y se canalizaba a través de mecanismos de conciliación o de arbitraje. Las medidas en torno de la institucionalización de las convenciones colectivas debían resultar del ejercicio de consultas previas a las organizaciones de empleadores y de trabajadores y, de ser posible, de acuerdos entre estos sectores y las autoridades públicas.

Habiendo delineado someramente el cuadro general de las regulaciones normativas en torno de la negociación colectiva, retomemos el caso argentino sobre la materia. En principio, reiteremos que, aun cuando este instituto fue reglamentado para los trabajadores privados en 1953 y obtuvo rango constitucional en 1957, mediante el cual se les reconoció a los sindicatos el derecho de “concertar convenios colectivos de trabajo”, no incluyó a los empleados administrativos. Además de reproducir el carácter tutelar dominante en las relaciones laborales entre los estados y sus planteles, en Argentina influyó la periódica instauración de regímenes dictatoriales que aplazaron posibles avances en este sentido. Por ejemplo, mientras que en varios países se concretaron progresos desde mediados de los 1970s en procura de un trato paritario entre el estado y sus empleados, en Argentina el gobierno militar instaurado en 1976 sancionó a través de la Ley 22.140 el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública, con un marcado sesgo autoritario en sus disposiciones. Promulgado en 1980, este cuerpo de normas impedía constituir convenciones colectivas en la administración pública pues consideraba a sus empleados como prestadores de servicios a cargo del Poder Ejecutivo Nacional, no como trabajadores con derechos colectivos.⁷

Restauradas las instituciones democráticas, hacia fines de 1983, las demandas de los trabajadores estatales en torno del establecimiento de este instituto tuvieron su primer logro a comienzos de 1988 con la ratificación del Convenio 154, a través de la Ley 23.544. Desde entonces, se aceleraron paulatinamente los pasos hacia la institucionalización de la negociación

Convenio 151, vigente a partir de 1981. Este Convenio, que comenzaba a subsanar el vacío normativo generalizado que se extendía en las relaciones laborales de las burocracias públicas, 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.

⁷ Como el gobierno militar había dispuesto desde el comienzo de la dictadura 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).

colectiva. Ese año se presentaron cuatro proyectos para su tratamiento legislativo.⁸ Para explorar este proceso, conviene distinguir dos planos: el de la legislación y el de la dinámica concreta a través de la cual se institucionalizaron las convenciones colectivas en la en la administración pública nacional.

La legislación en torno de la negociación colectiva

Ratificado el Convenio 154 de la OIT, a comienzos de los 1990s se establecieron las condiciones para la difusión del convenio colectivo en la administración pública nacional. A fines de 1992 se sancionó la Ley 24.185, que definió las disposiciones por las que habrían de regirse las convenciones colectivas en ese ámbito. Esto se concretaría a fines de 1998 con la firma del Primer Convenio Colectivo de Trabajo General del Sector Público Nacional y cuya homologación fue reglamentada a través del Decreto 66, en febrero de 1999. El proceso legislativo concluiría hacia fin de ese año con la sanción de la Ley 25.164, Marco de Regulación del Empleo Público Nacional.⁹ Sobre este conjunto de sucesivas normas jurídicas se erigieron las instituciones de las relaciones laborales en este sector. En efecto, los derechos, garantías y deberes dispuestos se aplican al conjunto de los planteles empleados en la administración central y organismos descentralizados, dependientes del Poder Ejecutivo Nacional. No obstante, el personal que se desempeña en áreas del Ejecutivo donde rige esta legislación pero cuyas relaciones laborales se organizaron con anterioridad bajo la Ley de Contrato de Trabajo, han mantenido esta forma de regulación excepto las prescripciones correspondientes al ingreso y a los deberes y prohibiciones que dispone el Convenio 66/99 en su primer artículo.¹⁰

⁸ Los cuatro proyectos provenían del Poder Ejecutivo Nacional, del Presidente de la Comisión respectiva en la Cámara de Senadores, Oraldo Britos (San Luis – PJ), del Vicepresidente de esa Comisión en dicha Cámara, Luis Brascesco (Entre Ríos - UCR), y del diputado nacional Humberto Roggero (Córdoba - PJ). Según Godio y Slodky (1989) el proyecto elevado por el Ejecutivo había recogido, entre otras fuentes, las resultantes de un seminario organizado por los ministerios de Economía y de Trabajo y Seguridad Social, junto con la Secretaría de la Función Pública de la Presidencia de la Nación, entre fines de octubre y principios de noviembre de 1988, para tratar diferentes temas ligados a la problemática del sector y su institucionalización. Habían participado expertos de la OIT y se había discutido sobre los procedimientos de consulta y negociación de condiciones de trabajo, los salarios y sus niveles de composición, tipos de representación, los contenidos y soluciones de conflictos, a partir de las experiencias de países que ya contaban con sistemas de negociación colectiva en la administración pública, como Bélgica, España, Italia, Portugal, Suecia, Japón, Canadá, Estados Unidos y, en América latina, Ecuador, Perú y Venezuela. A instancias de ese proyecto presentado, Godio y Slodky escribieron un trabajo que colocaba en perspectiva la trayectoria de las relaciones laborales en este sector y destacaba el avance significativo de ese paso frente al vacío legal y normativo dilatado hasta entonces. Los autores subrayaban que la promulgación de esa ley constituía no sólo un hecho importante para la consolidación de las relaciones laborales en ese ámbito de trabajo sino además un hecho político por cuanto su aplicación suponía el incremento de la participación popular, incidía en la democratización misma del Estado y, por lo tanto, en el ensanchamiento y consolidación de la democracia representativa. (Godio y Slodky, 1989: 9) Se adjuntaba, como anexo, el pre-proyecto elevado por el Ejecutivo.

⁹ Esta ley fue reglamentada en el transcurso de 2002 a través del Decreto 1421.

¹⁰ Los organismos del Poder Ejecutivo regidos por Ley de Contrato de Trabajo son: Autoridad Regulatoria Nuclear, Comisión Nacional de Energía Atómica Comisión Nacional de Comunicaciones (Presidencia de la Nación); Comisión Nacional de Regulación del Transporte, Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios, Instituto Nacional de la Propiedad Industrial, Nucleoeléctrica S.A. y Genuar S.A.(Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos); Superintendencia de

Aunque quedó garantizada por la ley respectiva, la difusión de la negociación colectiva fue postergada por el proceso político mismo que comportó, de un lado, la ardua reforma de las instituciones laborales, orientada a flexibilizar el conjunto de garantías que custodiaban hasta entonces al universo de los trabajadores, incluidos los empleados públicos y, del otro, conciliar los intereses y expectativas de las partes (el estado y los trabajadores públicos) que se plasmarían en la letra del convenio. Los avances y contramarchas hacia la firma del primer convenio no fueron ajenos al carácter singular de la representación de los trabajadores en la administración pública: no está monopolizada por un sindicato, como ocurre en el ámbito privado, sino que es compartida por dos organizaciones. Como veremos más adelante, esta circunstancia contribuyó a los sucesivos tropiezos que sufrió la consagración del instituto de la negociación colectiva porque el contrapunto se expresó, ante todo, entre las organizaciones representativas de los intereses de los trabajadores.

La singularidad que reviste el sujeto de la negociación colectiva en este sector contrasta con la tendencia monopólica de la representación que existe en el sector privado. Como ya hemos señalado, es el sindicato más representativo de un sector determinado el que recibe la personería gremial para ejercer exclusivamente la negociación de convenios colectivos. En la administración pública, en cambio, hay dos sindicatos con personería gremial de alcance nacional: la Asociación Trabajadores del Estado y la Unión del Personal Civil de la Nación. De modo que al iniciarse las negociaciones abocadas a formalizar las convenciones para este sector, ambos tuvieron participación y cada uno procuró torcer la voluntad de representación por parte de los trabajadores a favor de sus propios intereses organizativos. Esta peculiar circunstancia quedó plasmada oportunamente en la Ley 24.185, indicando que cuando no hubiera acuerdo entre los sindicatos autorizados el Ministerio de Trabajo procedería a solucionar el disenso tomando como parámetro el porcentaje proporcional a la cantidad de afiliados cotizantes que cada entidad posee en el sector correspondiente. El Decreto reglamentario 447/93 modificó, sin embargo, ostensiblemente este punto pues su texto anticipó esa modalidad de solución a la propia integración de la Comisión Negociadora por parte de los representantes sindicales. Así, el decreto fijó que si la representación sindical era asumida por más de un sindicato el número de votos correspondiente a cada uno de ellos debería ser proporcional a la cantidad de afiliados cotizantes que presentaran en las distintas áreas de la administración pública nacional donde tuvieran participación. Como las resoluciones adoptadas en la Comisión Negociadora por este sector se toman por mayoría absoluta de votos y como los sujetos sindicales participantes son

Administradoras de Riesgos de Trabajo y Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).

dos, dicha proporción fue dispuesta desde el inicio de las negociaciones hacia la constitución del Convenio Colectivo. La modificación realizada por el Poder Ejecutivo al texto de la ley suscitó un contrapunto entre ATE y UPCN acerca de la representatividad que ostentan en el sector. Para zanjar la situación, las autoridades ministeriales les solicitaron a cada sindicato presentar la nómina de sus afiliados cotizantes en la administración central y descentralizada, y el resultado fue contundente: UPCN representa al 72.30% de los trabajadores públicos y ATE al 29.69%. Esa proporción es la que ha prevalecido en la representación sindical de cada área.

Otra cuestión importante es que los convenios suscriptos en la administración pública pueden ser de orden general o sectorial. El punto no es menor puesto que este sector abarca un amplio y heterogéneo conjunto de actividades, que requieren un tratamiento específico. Así, el convenio general establece un piso normativo desde el cual pueden instituirse varios convenios sectoriales. De este modo, la firma de convenciones generales sitúa a las negociaciones de trabajo en la administración estatal en un plano similar al de otras ramas del mercado laboral, que es el de las prácticas centralizadas de negociación. Esta tendencia de regulaciones colectivas a nivel de cada sector de la industria se remonta a los tiempos de gobierno de Perón, cuando se afirmó la promoción de la estructura sindical y, en consecuencia, de la centralización de la acción obrera. (Torre y Feldman, 1993: 396) A su vez, este impulso impone una base legislativa uniforme, con efectos prácticos también, cuya dilatación restringe los resultados dispares que pudieran surgir en las mesas de negociación sectoriales y que, efectivamente, se suscitaron anteriormente en aquellos ámbitos de la administración ya regulados convencionalmente. No obstante, la Ley 24.185 los excluyó de este sistema, salvo que las partes acuerden adoptarlo; la misma reserva se aplicó al personal que requiera un régimen particular acorde con la especificidad de su trabajo. Las partes contratantes del convenio colectivo general están constituidas, de un lado, por el estado empleador, y del otro, por los representantes de los sindicatos autorizados. Respecto de los convenios sectoriales, la voluntad de los trabajadores está expresada simultáneamente por los sindicatos con personería gremial en ámbitos específicos de la administración pública y por ATE y UPCN. Desde la sanción del primero de los convenios generales se estableció que las convenciones sectoriales se articularan por los distintos escalafones u organismos existentes. De las dieciséis comisiones creadas para tal fin, sólo cinco habían constituido verdaderos convenios colectivos sectoriales hacia 2008: la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el

Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y Orquestas, Coros y Ballet Nacionales.¹¹

Dado que existen negociaciones colectivas de nivel general y de diferentes sectores, la legislación debe preservar una articulación entre sus respectivas disposiciones. Esto es, que haya consistencia, por un lado, entre las regulaciones laborales y, por otro, en los resultados que sus considerandos promueven. En ese sentido, la Ley 24.185 estipuló que ningún convenio sectorial puede plantear condiciones o mejoras superiores a las del convenio general del cual resulten. Sin embargo, sí hay preferencia por un convenio sectorial sobre cualquier otro de su tipo si sus resultados son globalmente más beneficiosos. Por su parte, el Decreto reglamentario 447/93 de la ley de negociación colectiva para este sector había consignado que tanto la articulación entre los distintos niveles y sectores de convención como el contenido de la negociación en cada uno de ellos constituía una facultad de los representantes sindicales y del estado en el marco del convenio general. De esta forma, se preserva la modalidad centralizada de negociación, en este caso expresada por el estado empleador y por ATE y UPCN.¹² Esta prioridad se expresa, asimismo, en las cuestiones sobre las cuales se negocia en uno y otro nivel de convención. Ya el Decreto 447/93 que reglamentó la Ley 24.185 había fijado las materias sobre las que se ocuparían las partes contratantes en el ámbito de la negociación colectiva general y las que delegarían en los acuerdos sectoriales. Al convenio general le corresponde tratar: la estructura de la negociación colectiva de los niveles sectoriales; los procedimientos para resolver los conflictos de concurrencia de normas entre convenios colectivos de trabajo en diferente nivel; las materias que deben ocuparse los convenios colectivos de trabajo sectoriales; y las materias que son de su exclusividad, como la estabilidad en el empleo, remuneraciones limitadas a las partidas presupuestarias, escalafones, condiciones de ingreso del personal, concursos y promociones, calificaciones, régimen horario, licencias, movilidad funcional, régimen disciplinario, capacitación, extinción de la relación de empleo e indemnizaciones, entre otras. En tanto, los

¹¹ Los convenios fueron homologados mediante los Decretos 1640/05 (SIGEN), 127/06 (INTA), 40/07 (SENASA), 109/07 (INTI) y 973/08 (Orquestas, Coros y Ballet Nacionales dependiente de la Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación). Con la homologación del segundo convenio colectivo general 214/06, se incorporaron junto a esta nómina otros organismos y escalafones. Entre ellos, los personales de: Investigación y desarrollos de las Fuerzas Armadas (Decreto 4381/73), de la Comisión Nacional de Valores, del Instituto Nacional de la Propiedad Industrial, de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, de la Comisión Nacional de Energía Atómica, de la Autoridad Regulatoria Nuclear, de la Comisión Nacional de Comunicaciones, del Ente Nacional Regulador de la Electricidad, del Ente Nacional Regulador del Gas, del Organismo Regulador de Seguridad de Presas, de Órgano de Control de Concesiones Viales, del Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos, de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, de la Superintendencia de Riesgos de trabajo, del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales, del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, de la Comisión Nacional de Comercio Exterior, de la Dirección General de Fabricaciones Militares, del Instituto de Obra Social del Ejército, del Organismo Nacional de Administración de Bienes y de Nucleoeléctrica S.A. y Genuar S.A.

¹² También en este aspecto el instituto de la negociación colectiva en la órbita de la administración pública nacional estado descansa en la normativa ya existente en Argentina sobre la consistencia de las normas laborales, expuesta en el art. 8 de la Ley 14.250.

convenios sectoriales pueden avanzar sobre las materias no tratadas a nivel general y las que han sido expresamente remitidas por el convenio general.

Nótese que los contenidos de negociación y eventual acuerdo entre las partes del convenio general surgen del planteo que cada una de ellas presenta.¹³ Abordan todas las cuestiones laborales que integran la relación de empleo, sean de tipo salarial o de condiciones de trabajo, excepto aquellas ligadas a: a) la estructura orgánica de la administración pública nacional; b) las facultades de dirección del estado; y c) el principio de idoneidad como base del ingreso y de la promoción en la carrera administrativa. Las discusiones referidas a las recomposiciones salariales o a condiciones económicas deben estar ligadas a la ley de presupuesto, de modo que pueda sortearse una posible incompatibilidad entre la atribución del Poder Legislativo de aprobar el presupuesto nacional y el derecho de los trabajadores públicos sobre la fijación de las pautas salariales.

En suma, constituyó un avance importante el establecimiento de derechos colectivos que históricamente habían estado ausentes en este universo de relaciones laborales y que se concretaron con la sanción de una ley habilitante para el ejercicio de la negociación colectiva, de un primer convenio colectivo general y de una ley marco reguladora del empleo público. Pero, simultáneamente, consagró un conjunto de reglas que recortaban los beneficios que habían privilegiado siempre a los oficinistas frente a los obreros industriales e introducía las relaciones formales de trabajo en la administración pública en el marco de una tendencia dominante de precariedad laboral. En otros términos, si hasta comienzos de los 1990s el empleo público había quedado sustraído de los avatares de la oferta y la demanda del mercado de trabajo constitutivos de otras esferas de actividad económica, ahora quedaba inscripto en ese juego del mercado laboral adoptando sus rasgos más característicos (salario por productividad laboral en los términos de un contrato) y otros más novedosos (contrato por tiempo determinado y otros aspectos ligados a las nuevas condiciones de la flexibilidad y la precariedad laborales).

La introducción de la flexibilidad laboral en este universo se observó, básicamente, en los recortes que sufrió la estabilidad de los empleados administrativos y el consecuente incremento de personal contratado, como también en la introducción de medidas de polifuncionalidad. Respecto de estas últimas, se incluyeron los principios de polivalencia y flexibilidad funcional que les abrían paso a la asignación de distintas funciones a los agentes, además de aquellas que

¹³ Hay un conjunto mínimo de requisitos que deben exhibir los convenios sancionados, indicando: a) lugar y fecha de su celebración; b) individualización de las partes y sus representantes; c) ámbito personal de la aplicación, con mención clara del agrupamiento, sector o categoría del personal comprendido; d) jurisdicción y el ámbito territorial de aplicación; e) período de vigencia; y f) toda mención conducente a determinar con claridad los alcances del acuerdo.

ya les correspondían, mejorando los niveles de productividad de la administración pública. Esto significaba que una reducida proporción de los empleados que habían conservado sus puestos debería hacerse cargo de más tareas y estar capacitados para cambiar de una a otra con mayor celeridad. Respecto de la estabilidad laboral, no sólo se contrajo el volumen de los planteles estables sino que además se definió que quienes la conservaran podrían perderla, en adelante, a causa de una reestructuración organizativa o de funciones. Así, el estado pudo abaratar los costos laborales para mantener a sus planteles, desprendiéndose de una proporción importante de sus trabajadores hasta entonces estables y encomendando al personal restante que conservó ese privilegio y a nuevos oficinistas contratados la aplicación de los designios de la gestión estatal y de las distintas funciones que el estado había encarado. La dilatación de estos últimos contingentes de trabajadores, distribuidos entre las distintas agencias estatales, obligó al gobierno de Menem a formalizar tal situación; a comienzos de 1995 promulgó el Decreto 92, que reglamentó las condiciones y el alcance de las contrataciones de agentes en la administración pública nacional. A través de esta medida se reafirmó la incorporación de profesionales y técnicos a la estructura del estado cuyos saberes específicos –se argumentaba– contribuían a la implementación de las políticas de reforma y al mejoramiento más eficaz de la burocracia.¹⁴ Estas contrataciones eran beneficiosas para el estado porque ingresaban a los ministerios empleados ya calificados para las funciones y tareas que habrían de emprenderse con la reforma administrativa y a los cuales no debía retribuirseles más que su remuneración. De esta manera, se economizaba en el mantenimiento de los planteles porque la proporción de empleados permanentes era ya mucho más restringida y, por lo tanto, la erogación estatal correspondiente a los aportes de la seguridad social y otros servicios también se había reducido. A su vez, se ganaba tiempo en la puesta en marcha de las transformaciones porque se pasaba por alto la posibilidad de capacitar a la totalidad de los empleados estables, muchos de los cuales no estaban preparados para adaptarse a los cambios.

La dinámica de la negociación colectiva en la administración pública nacional

La postergada formalización de la negociación colectiva en la administración pública nacional no impidió, sin embargo, la implementación de ciertos progresos en diferentes esferas estatales y jurisdicciones nacionales o provinciales. Tales adelantos tienen, en algunos casos,

¹⁴ Esta normativa fue actualizada por el Decreto 1184, en septiembre de 2001, estableciendo reglas uniformes para la contratación del personal y limitando su volumen.

larga data y contribuyeron, por cierto, a la organización fragmentada y heterogénea de los oficinistas estatales. De modo que el vacío de un marco normativo homogéneo y global de las diferentes ramas que componen al régimen laboral de los empleados públicos fue cubierto desequilibradamente. Apuntemos, en forma sintética, dicha evolución. Desde mediados de la década de 1950 en adelante se produjeron avances parciales en ciertos organismos y jurisdicciones, de acuerdo con las características que presentaban la organización sindical, la vinculación con las autoridades y las condiciones de las distintas reparticiones. En el ámbito de las empresas públicas y sociedades del estado, las relaciones laborales se han regido a través del derecho privado con la firma de convenios colectivos, haciendo 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...”.¹⁵ Una situación similar se ha dado en ciertos organismos de la administración 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, que adoptaron en 1973 el sistema de convenciones colectivas de trabajo. Estas modificaciones, que sin duda fueron un antecedente fundamental para la expansión concreta y la afirmación de jurisprudencia sobre la negociación colectiva en la Administración Pública, resultaron de las acciones sindicales realizadas en ese sentido.¹⁶ A su vez, hacia fines de los 1980s el gobierno de Alfonsín sancionó varios escalafones, acordes con diferentes actividades, contra el objetivo inicial de forjar un único instrumento de clasificación de las condiciones laborales y salariales de los agentes de la administración pública.¹⁷ Se elaboraron: el Escalafón para el personal del ministerio de Salud y Acción Social y, dentro de esta jurisdicción, se instauró uno específico para el Cuerpo Especial de Seguridad y Vigilancia; el Escalafón para el personal de la Administración de Parques Nacionales y Escalafón para los Guardaparques; el Escalafón para el personal de Informática; Escalafón para el Personal no docente de las universidades nacionales; y el Escalafón para el Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Sobre este último, se buscaba modernizar el manejo administrativo del estado, articulando niveles políticos y técnico-administrativos. Asimismo, se apuntaba a establecer un sistema de beneficios y sanciones para los empleados que tuviera como objetivo el mejoramiento

¹⁵ El Decreto reglamentario 200/88 de la Ley 14.250 estableció en su art. 1 estas posibles aplicaciones.

¹⁶ La instauración del régimen militar en 1976 suprimió estas autorizaciones a través de la Ley 21.418. Se consideraba que en las tareas desempeñadas por el Estado estaban “comprometidos los superiores intereses del Estado, cuya orientación debe ser de exclusiva competencia y decisión del Superior Gobierno de la Nación.” Citado en Godio 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.

¹⁷ Los Decretos fueron: 1455/87, 2098/87, 2213/87, 1133/88, 1351/88 y 210/89.

de la calidad y el buen desempeño de los servidores públicos. De allí la atención puesta en la capacitación y profesionalización de los recursos humanos de la administración central y la promoción de sistemas de retiro para aquellos agentes que no se ajustaban a las disposiciones asumidas como necesarias para tal modernización, aunque aquella promoción se ofreciera indiscriminadamente.

La restauración democrática y la rehabilitación de la actividad sindical fueron el telón de fondo sobre el cual los trabajadores públicos hallaron una ventana de oportunidad para avanzar en este reclamo, largamente postergado, con renovado impulso. Por un lado, había garantías para exigir aquella reivindicación mediante sucesivos pedidos de audiencia y acciones de protesta sin que ello implicara sanciones o la misma represión. Por otro lado, resultaba contradictorio que el mismo gobierno que ampliaba los canales de participación y ofrecía garantías democráticas a distintos sectores no posibilitara un cambio tal dentro de la esfera laboral en la que el estado oficiaba como empleador. Esta última mención es importante destacarla porque no sólo se circunscribió a los avatares del caso argentino sino que formó parte de las reivindicaciones de los trabajadores públicos de otros países. No obstante esas condiciones favorables, la empresa era vasta y trabajosa: se trataba de un universo heterogéneo de empleados y actividades junto a una representación gremial fragmentada y diversa. De allí que, por ejemplo, a nivel provincial se hubieran conseguido valiosos avances hacia fines de los 1980s: en la provincia de Santa Fe, UPCN había obtenido el reconocimiento del estado provincial para ejercer el derecho de la negociación colectiva, y en Córdoba el Sindicato de Empleados Públicos había logrado incorporar a la reforma de la Constitución Provincial el principio de la estabilidad absoluta de los empleados públicos y su derecho a participar en la negociación de salarios, que hasta entonces era una atribución exclusiva del estado. Estos fueron antecedentes importantes de la dinámica de regulación de las relaciones laborales en la administración pública que sirvieron para organizarla en su conjunto. En el plano de la administración pública nacional, la disputa sobre la institución de las negociaciones colectivas surgía en el marco de una profusa difusión previa de leyes, estatutos y reglamentos que fueron sentando las bases jurídicas de las condiciones de trabajo de los oficinistas.

La presión de los sindicatos favoreció, hacia 1987, la realización de “paritarias de hecho” (Godio y Slodky, 1989: 32). El marco institucional adoptado fue la creación de la Comisión Participativa del Sector Público, de la cual surgieron mejores acuerdos salariales que las

resoluciones unilaterales resueltas hasta entonces por el estado.¹⁸ La Comisión tenía carácter consultivo y se constituyó luego de que se ratificaran los Convenios de la OIT, mediante la Ley 23.328. De cara a la formalización de las convenciones colectivas, debían contemplarse algunas cuestiones importantes: el alcance de la negociación, esto es, si sólo debían discutirse condiciones de trabajo o también salarios pues este último tópico estaba ligado a la aprobación del Presupuesto Público de gastos y recursos; la regulación de los conflictos colectivos; la definición de los sujetos y unidades de negociación frente a la heterogeneidad de la representación sindical en el sector; la compatibilidad entre la normativa sobre la negociación colectiva en el sector y el principio de mérito exigido para la carrera administrativa; la identificación precisa de los sectores excluidos de la convención colectiva, básicamente las fuerzas de seguridad. (Godio y Slodky, 1989: 15/7) Aunque las expectativas de los trabajadores respecto de esa Comisión estaban orientadas al instituto de la negociación colectiva, el deterioro continuo de las escalas remunerativas por la inflación concentró mayoritariamente las discusiones sobre los reclamos de recomposiciones salariales. Estaba integrada, por parte de los representantes estatales, por miembros de la Secretaría de la Función Pública y de los ministerios de Economía y de Trabajo y Seguridad Social, este último a cargo de su coordinación. Por parte de los trabajadores, fueron incluidos los sindicatos más representativos: ATE y UPCN. Pero como había también otros sindicatos, circunscriptos a ciertos organismos específicos y con una gravitación considerable en su ámbito respecto de aquéllos, se entabló un contrapunto entre las entidades más antiguas y mayoritarias y estas otras, que decidieron formar una organización intersindical para contrarrestar el predominio de aquéllas. Denominada como Coordinadora de Trabajadores Estatales, la constituyeron doce sindicatos con representación en distintos ministerios y organismos y que sumaban, en conjunto, unos 400.000 empleados administrativos.

La referencia a las entidades que conformaron dicha Coordinadora brinda una imagen, recortada por cierto, de la fragmentación sindical existente en la administración pública. Aun cuando en la mayoría de los casos se trató de organizaciones con fortaleza e influencia en las reparticiones donde habían surgido, aquellas fuentes de legítima pertenencia sindical no gravitaban lo suficiente como para ser incorporadas a las negociaciones junto con las organizaciones líderes. De allí su reunión para forzar a las autoridades gubernativas y a los sindicatos mayoritarios a ser incluidas en la ronda de negociación de cara a la sanción de la ley para los empleados públicos. Estos sindicatos eran consultados esporádicamente cuando se trataba de dilucidar una cuestión específica del área donde tenían injerencia. Su reclamo por ser

¹⁸ Su denominación completa fue Comisión Participativa de Política Salarial y otras condiciones de empleo para el Sector Público. Su aplicación se dirigía a los empleados clasificados en el Escalafón 1428/73.

incluidos en todas las rondas era resistido por las autoridades del Ejecutivo pues su incorporación dilataría el logro de los acuerdos entre las partes, que podían canalizarse con mayor celeridad al negociar solamente con los sindicatos de alcance nacional. En ese sentido, el proceso de regulación de las relaciones laborales en la administración pública mostraba un escenario plagado de tensiones, disputas y enfrentamientos al interior del fragmentado segmento de los trabajadores públicos. Desde ese ángulo, la instancia coyuntural de la formación de la Coordinadora no suponía tanto la convergencia de solidaridades profundas y sostenidas en un espacio común como el bloqueo de unas organizaciones sobre otras para impedirles la exclusiva representación a dos de ellas. Dicha constitución agregaba un componente más, por fin, a la pugna histórica entre ATE y UPCN. En suma, la Comisión Participativa Salarial no estuvo ajena a las diferencias y confrontaciones de poder entre los representantes sindicales y los del Estado empleador pero, aún así, había instrumentado un primer y necesario espacio de negociación dentro de la administración al actuar concretamente como comisión paritaria pero sin poder de decisión.¹⁹

Iniciados los 1990s, la puesta en marcha de las reformas de mercado durante el gobierno de Carlos Menem permitió avanzar sobre la concreción de los proyectos de negociación colectiva en la administración pública nacional. La predisposición del Poder Ejecutivo sobre este instituto largamente postergado fue una forma de compensar el consenso recibido desde el sindicato mayoritario en el orden nacional, UPCN, frente a la iniciativa de la reforma administrativa. Desde un comienzo, la confrontación de ATE fue marcada y se anuló toda posibilidad de conformar un frente común desde el lado de los trabajadores para lograr las convenciones colectivas. Aquella reforma promovió la reestructuración de la administración pública dirigiendo sus cañones centralmente hacia la reducción de los planteles de personal. En esa línea, en septiembre de 1990 se creó el Comité Ejecutivo Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA) para acelerar el proceso de reforma y estuvo integrado por técnicos, funcionarios y miembros de UPCN como únicos representantes del sector de los trabajadores. Desde ese ámbito, que monitoreaba el desarrollo de la reforma, este sindicato comprometió su apoyo a llevarla a cabo reclamando un trato preferencial en las retribuciones. Participar del CECRA fue una primera y fundamental movida en ese sentido y le permitió a este sindicato participar en la mesa de las negociaciones. Desde allí, UPCN pudo influir en la constitución de

¹⁹ Sobre esta Comisión, un informe referido a la evaluación de la Administración Pública en este período indicaba: “La comisión funcionó en un primer momento en el Ministerio de Economía, lo que les dio a los representantes de Economía un mayor poder. Esto acarrió una serie de conflictos y desacuerdos “Interpatronales”. Posteriormente se reformularon las funciones y se designó a los funcionarios del Ministerio de Economía y de la Secretaría de la Función Pública como representantes del Estado Empleador, y al Ministerio de Trabajo como coordinador, conciliador de posiciones y tercero neutral.” (Bonifacio, Canosa y López, 1992: 55)

un nuevo escalafón para el personal administrativo, el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), y en la definición de un proyecto de negociación colectiva, elaborado por el Ejecutivo y que envió al Congreso de la Nación para su tratamiento a mediados de julio de 1991. Ese proyecto no tuvo el beneplácito de ATE.²⁰ Por el contrario, uno de sus máximos dirigentes y desde 1989 diputado, Germán Abdala, había preparado otro proyecto sobre convenciones colectivas en el sector estatal. El 11 de noviembre del año siguiente, la Cámara de Diputados aprobó la Ley 24.185 de Convenciones Colectivas de Trabajo.

En las sucesivas instancias de negociación con vistas a la sanción del primer convenio colectivo, ATE rechazó los términos de las definiciones adoptadas y en varias ocasiones se retiró de las reuniones. Reiteremos que los avances concretos sobre las disposiciones legislativas en torno de los trabajadores estatales se retrasaron pues iban a la retaguardia de la marcha de la reforma de las instituciones laborales, dirigida específicamente a flexibilizar las regulaciones que amparaban a los trabajadores. A ello debe sumarse la crisis económica y social que soportaba Argentina desde mediados de la década y que desalentaba cualquier posibilidad de cambio en torno de la sanción de un convenio colectivo que les permitiera a esos trabajadores negociar pautas salariales y condiciones de trabajo en un contexto de crisis del cual el estado podía tener controlado al personal bajo su responsabilidad.²¹

En estas circunstancias influyó una vez más el contrapunto entre los sindicatos representativos del sector, que había cobrado renovada fuerza hacia fines de marzo de 1997, cuando el presidente Menem presentó en un acto desde la Casa Rosada el proyecto de Ley Marco de Regulación del Empleo Público, con la compañía de los demás integrantes del Gabinete y del Secretario General de UPCN, Andrés Rodríguez, en el estrado. La iniciativa legislativa había sido consensuada con este sindicato y no había dudas, entonces, del sólido vínculo forjado entre el Gobierno y este sindicato.²²

La suscripción del primer Convenio Colectivo de Trabajo hacia fines de 1998 cristalizó la trayectoria unilateral de la formalización de las relaciones laborales en el estado, por parte de la

²⁰ El mismo día, UPCN publicó una solicitada con el título “11 de julio de 1991. Día histórico para el trabajador estatal” (Clarín, 11/07/1991) en la que celebraba el envío de ese proyecto al Congreso de la Nación, destacaba su lucha constante en procura de la sanción de esa ley y subrayaba el compromiso del gobierno nacional en esa acción. Decía uno de sus pasajes: “UPCN, que ha elegido el difícil camino de la propuesta para superar el estado de crisis que vive nuestro país, participó en la elaboración del actual proyecto de ley acercando la voz de los trabajadores a la acción positiva de un gobierno que ha sabido cumplir con sus compromisos”. ATE, en tanto, publicó otra solicitada, titulada “Por decreto y a Cavallo de los trabajadores del Estado” (Página 12, 26/07/1991), donde cuestionaba varios decretos sancionados por el gobierno nacional que recortaban garantías de los trabajadores; en ningún pasaje del texto se aludía al proyecto de negociación colectiva en marcha.

²¹ De allí que, hacia fines de septiembre de 1997, cuando el gobierno de Menem convocó a paritarias para los estatales, aclaró a través de su ministro de Trabajo, José Armando Caro Figueroa, que se priorizarían el debate con los sindicatos sobre la carrera profesional y la inversión en capacitación de los empleados. De sus dichos se desprendía que la discusión salarial sería aplazada. (*La Nación*, 26/9/1997).

²² En ese acto desde la Casa Rosada, Menem elogió al dirigente sindical con estos dichos: “Lo quiero rescatar como a uno de los dirigentes amigos y compañeros dilectos en este proceso de transformación” (*Clarín*, 26.3.1997).

representación de los trabajadores. Ese convenio fue celebrado el 16 de diciembre con un acto en el estadio Luna Park, que organizó UPCN y contó con la presencia del presidente Menem. Andrés Rodríguez destacó el inicio de la democratización de las relaciones laborales en la administración pública a través de la firma del Convenio; la dirigencia de ATE señaló que su contenido reglamentaba normas propias de las leyes de flexibilización laboral, presentó en el Ministerio de Trabajo un proyecto alternativo de convenio y lanzó un plan de lucha. Además, denunció que UPCN recibiría por la firma del convenio unos 4 millones de dólares anuales, cifra correspondiente al aporte solidario del 0,5% que el estado acordó canalizar al sindicato signatario y que ATE habría gozado si hubiese refrendado el convenio.²³ Sobre el monto de este aporte, especialistas en relaciones laborales calculaban que si ese porcentaje de 0.5 se deducía del padrón de unos 200.000 oficinistas de la administración nacional, el aporte mensual hubiese rondado los 7 millones de pesos mensuales y unos 84 millones al año.²⁴

El paso siguiente de ATE fue la impugnación judicial del convenio a través de un recurso de amparo en el fuero laboral, que suspendió su vigencia a comienzos de mayo de 1999. UPCN cuestionó esta situación argumentando que la suspensión perjudicaba a los trabajadores porque reduciría en un 20% sus salarios, interrumpía la recategorización del personal, la recalificación de funciones y detenía las paritarias sectoriales, que dependían del Convenio General suspendido.²⁵ A su turno, el Ministerio de Trabajo estableció, mediante la resolución 428/99 de su Servicio Jurídico, que los recursos interpuestos por dicho sindicato no suspendían la ejecución y continuidad de la negociación colectiva en el sector público. La resolución notificó la constitución de la comisión negociadora sectorial mayoritaria en el ámbito de la administración central, que era el SINAPA.²⁶ De esta forma, se dio inicio a la constitución sucesiva de las varias comisiones sectoriales.

No obstante este largo derrotero de desencuentros sindicales, ATE reconoció al fin el convenio 66/99 en marzo de 2004, mediante un acta acuerdo ratificada por el Ministerio de Trabajo, durante el gobierno de Néstor Kirchner. A partir de allí, se avanzó en la sanción de un nuevo convenio, firmado por ATE y UPCN en representación de los empleados, y por el estado

²³ Las declaraciones han sido extraídas de *Clarín* (17.12.1998). El título de la crónica fue: “Los estatales firmaron la flexibilización laboral”. Por su parte, en el mismo diario UPCN publicó una solicitada titulada “Logro Histórico de los Trabajadores Estatales Argentinos”, en la cual señalaba la trascendencia del acto a realizarse ese día y subrayaba: “La voluntad transformadora del Gobierno Nacional y la activa participación de la Unión del Personal Civil de la Nación han construido una cultura de negociación permanente evitando la desconfianza y los desencuentros entre los ámbitos políticos y profesionales que actúan en el sector público.” (*Clarín*, 17.12.1997)

²⁴ Datos tomados del diario *La Prensa* (27.2.1999).

²⁵ Datos tomados de *Diario Popular* (18.6.1999).

²⁶ También se consignaba el pedido de UPCN para desagregar de esa comisión algunas dependencias, de modo que pudieran llevar adelante un tratamiento particular acorde con las funciones específicas que cubrían sus áreas. Se trataba de la Superintendencia de Seguros, la Superintendencia de Servicios de Salud y el Servicio Nacional de Sanidad Agroalimentaria.

como contraparte empleadora. Éste fue homologado a comienzos de 2006 y se lo conoce como el segundo convenio de la administración pública nacional (CCT 214/06). Desde entonces, rige este Convenio sustituyendo al anterior CCT 66/99.

La incorporación de ATE no se debió tanto a los cambios de las disposiciones entre una y otra convención, particularmente en lo vinculado a las relaciones gremiales. La mayoría de los artículos del CCT 214/06 están en línea con la Ley 25.164, Marco de Regulación del Empleo Público, que fue promulgada por el gobierno de Menem poco antes de la finalización de su mandato en sintonía con la ley de negociación colectiva en la administración pública y el CCT 66/99 que entonces ATE había rechazado. Su incorporación no obedeció tanto a un cambio sustantivo del cuerpo del convenio sino a la conveniencia organizativa del sindicato de formar parte del ámbito de las negociaciones que ya regulaban las relaciones de trabajo en este sector. De lo contrario, hubiese condicionado, por un lado, su posibilidad de conservar afiliados y de sindicalización en otros sectores, y por otro lado estaba desaprovechando las contribuciones que la ley de convenciones colectivas había fijado para los sindicatos que participaran del convenio. Los convenios generales sancionados hasta ahora estipularon dos tipos de contribución: una de ellas procedente de los afiliados a cada uno de los sindicatos autorizados, a través del descuento mensual de una cuota que el estado realiza y deposita en las cuentas correspondientes. El otro aporte proviene del propio estado, que recompensa a dichos sindicatos mensualmente con el 0,5% del total de la remuneración bruta mensual, normal, habitual y permanente de los empleados incluidos en el convenio, desde que cobra vigencia y por el tiempo que se prolongue su duración. Los sindicatos deben destinar estos fondos a distintas prestaciones sociales (educación, vivienda, salud y turismo).

Llegados a este punto, queremos señalar, al menos en forma exploratoria, la dinámica concreta que han asumido estas convenciones en la administración pública. Respecto de los alcances de la negociación, carecemos aún de suficientes datos. No obstante, podemos marcar que la homologación del convenio general estableció un marco posible desde el cual organizar un conjunto de reclamos provenientes de las distintas áreas de las oficinas estatales. Sobre esa plataforma de convención general, se habilitó el trabajo de las diferentes comisiones sectoriales, como fue apuntado. Tratándose de un sistema aún embrionario y en proceso de estructuración, los primeros pasos se dirigieron a la discusión de salarios, que durante los primeros años del nuevo siglo siguieron promoviéndose por decretos presidenciales. La situación ha mejorado bastante en los últimos años, sobre todo desde la homologación del convenio general 214/06 y

los convenios sectoriales que ya se han sancionado, consolidando de este modo aumentos salariales, condiciones de trabajo, reelaboración de escalafones y renovación de distintos aspectos de la carrera del personal en distintos ámbitos.

La corta trayectoria de estas negociaciones hace, a su vez, que se privilegien las negociaciones centralizadas sobre las descentralizadas. Según Torre y Feldman (1993: 405), el grado de centralización y descentralización de la negociación es una dimensión estratégica para explorar su estructura. En el primero de los términos se ubican los convenios generales que incluyen a todo un sector de actividad y en el segundo los convenios que abarcan a una empresa. En el sector que estamos analizando, hemos puntualizado la existencia de un convenio general y algunos de diferentes sectores. Cuando se homologó el convenio 66/99, comenzaron a funcionar trece comisiones sectoriales, que luego se extendieron a dieciséis, tal como hemos informado. Según las vicisitudes de cada área, en ciertos casos ya se lograron convenciones sectoriales. A su vez, hay que recordar la preexistencia de convenios celebrados en organismos o sociedades del estado antes de la homologación de la primera convención general. De modo que la estructura de la negociación colectiva en la administración pública conserva un marcado grado de descentralización pese a la influencia que retienen las convenciones generales.

Recordemos que ambos convenios (66/99 y 214/06) excluyeron a los empleados regidos previamente por la Ley 14.250 de negociación colectiva para los trabajadores privados. En varios sectores donde prevalecían estas condiciones no había demasiadas expectativas respecto de la posibilidad de un marco general de convenciones colectivas para el sector público. Varias de las entidades sindicales con representación sectorial en áreas reguladas convencionalmente desde los 1970s expresaban poco interés frente a dicha posibilidad. (Reymondes y Llorensi, 1993)

Respecto del contenido de las convenciones celebradas en la administración pública debe señalarse que no hay modificaciones sustantivas en el convenio general vigente (CCT 214/06), en comparación con el que lo antecedió. Por el contrario, se ha mantenido un conjunto de cláusulas orientadas a diferentes temáticas. En primer lugar, hay disposiciones referentes a las condiciones mínimas de trabajo: duración de la jornada laboral, horas extras y jornadas nocturnas o mixtas, régimen de licencias, normas de seguridad, e instrucciones básicas de la composición del salario. En segundo lugar, se consideran aspectos más amplios de las condiciones de trabajo, como las instalaciones de los locales de trabajo o los procedimientos que sus diferentes áreas requieren en función de los equipos y productos con que trabajan, o las propias condiciones de medio ambiente donde se desarrollan las diferentes actividades. Para tal fin, el convenio dispuso la creación de la “Comisión de condiciones y medio ambiente de

trabajo” (CyMAT) procurando preservar la salud del personal y las condiciones de higiene y seguridad de los lugares de trabajo, prevenir distintos riesgos y realizar distintas tareas de control. También en este nivel de contenido figuran disposiciones afines a la asistencia social. En tercer lugar, por último, figuran una serie de capítulos relativos a la “Igualdad de oportunidades y de trato”, que se pronuncian contra distintos tipos de discriminación y diferentes formas de violencia laboral. Dado que la administración pública presenta una proporción significativa de mujeres en sus planteles, las cuales sufren en muchos casos aquellas vicisitudes, la incorporación de estas cláusulas se orientan a subsanar aquellas dificultades. Esta cuestión, que en el primer convenio aparecía con una mención solamente, fue elevada al rango de comisión, a partir del CCT 214/06. En los convenios sectoriales firmados hasta ahora se establecieron capítulos relativos a las condiciones de trabajo (jornada laboral, viáticos, licencias, ropa de trabajo, guarderías), composición del salario, escalafones, sistemas de carrera y de asignación de puestos, de evaluación y promoción del personal, reglamentaciones para el personal no permanente y atributos de la representación gremial. En las demás comisiones negociadoras existentes, el tema prioritario ha girado en torno de las recomposiciones salariales.

Aun cuando este trabajo asume un carácter exploratorio, es observable que la adopción definitiva de derechos colectivos para este segmento laboral ha transformado los términos del vínculo entre el estado empleador y sus planteles inscribiéndolo en el complejo escenario de la oferta y la demanda que postula el mercado de trabajo. Si bien este cambio ha soportado dificultades y conserva todavía ciertas fallas de origen que requieren modificación y/o actualización, ha establecido un renovado piso normativo para la defensa de las reivindicaciones de los trabajadores públicos. Colocando la atención hacia adelante, esta situación influye en la dinámica concreta de los sindicatos del sector, cuyos efectos se observan en dos planos: uno de ellos es externo y está relacionado con el tipo de gestión que estas organizaciones llevan a cabo con el estado empleador en procura de los reclamos y propósitos de sus bases de representación, sin quedar al margen de los vaivenes de la actividad económica que influyen en las definiciones del mercado de trabajo. El segundo plano es interno y está ligado a la vida propia de los sindicatos involucrados, dado que en estas circunstancias hay mayores incentivos para el logro de sus reivindicaciones y, con vistas a su logro, cobra mayor interés el involucramiento de los trabajadores en sus organizaciones representativas y obliga a sus dirigentes a un mayor

compromiso hacia sus adherentes. El desafío, desde luego, es hacer del espacio de las convenciones colectivas una arena desde la cual puedan no sólo conservarse derechos ya adquiridos sino además lograrse nuevas reivindicaciones para los trabajadores públicos.

Bibliografía

- Bonifacio, Alberto; Casanova, José; y López, Andrea (1992): “Evaluación de la situación y avance de los procesos de modernización y reforma del estado en Argentina”, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), capítulo argentino; INAP, Buenos Aires.
- Córdova, Efrén (1980): “Las relaciones laborales en la función pública de América latina”, en *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 99, N° 3, abril-junio, Ginebra.
- Godio, Julio; y Javier Slodky (1989): *Democracia política y democratización del Estado en Argentina: la negociación colectiva en la administración pública*, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires.
- O’Donnell, Guillermo (1998): “Acerca del corporativismo y la cuestión del Estado”, en Lanzaro, Jorge (comp.), *El siglo del corporativismo*, Nueva Sociedad, Venezuela.
- Orlansky, Dora (2000): “Política y burocracia: los últimos cincuenta años”, Documento presentado en el XVII Congreso IPSA, International Political Science Association, Quebec 1-6 Agosto.
- Reymondes, Estela; y Llorensi, Silvana (1993): “La negociación colectiva en la APN. Análisis de cuatro Convenios Colectivos de Trabajo del Sector Público”, INAP, Serie I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento N° 44, Buenos Aires.
- Schmitter, Philippe (1998): “¿Continúa el siglo del corporativismo?”, en Lanzaro, Jorge (comp.), *El siglo del corporativismo*, Nueva Sociedad, Venezuela.
- Schregle, Johannes (1974): “Relaciones de trabajo en el sector público”, *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 90, N° 5, noviembre, Ginebra.
- Senén González, Santiago (1989): “Entidades sindicales que agrupen a los docentes y trabajadores de la Administración Pública”, Secretaría de la Función Pública, Programa de Gestión para el Sector Público Argentino, Informe final, Buenos Aires.
- Torre, Juan Carlos; y Feldman, Silvio (1993): “Asimetrías entre las Relaciones Colectivas de Trabajo en Argentina y Brasil”, en *El Mercosur: un desafío*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires.

Fuentes legales

* Los convenios han sido consultados en la página de internet de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de la base de datos de Ilolex: <http://www.oit.org.ar>; <http://www.ilo.org/spanish/support/lib/dblist.htm>. Las leyes y decretos, por su parte, fueron examinados a través de la página Infoleg, dependiente del Ministerio de Economía de la Nación: <http://www.infoleg.gov.ar>.

- Convenio 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, OIT, 1978.
- Convenio 154 sobre la negociación colectiva, OIT, 1981.
- Decreto 467, reglamentación de la Ley 23.551 de Asociaciones Sindicales, 1988.

- Decreto 447, reglamentación de la Ley 24.185 de Convenciones Colectivas para trabajadores del Estado, 1993.
- Decreto 66, homologación del Convenio Colectivo de Trabajo General, celebrado entre el Estado Empleador y los Sectores Gremiales, 1999.
- Ley 22.140, Régimen jurídico Básico de la Función Pública, 1980.
- Ley 23.551, Asociaciones Sindicales, 1988.
- Ley 24.185, Convenciones Colectivas para trabajadores del Estado, 1992.
- Ley 25.164, Marco de Regulación del Empleo Público Nacional, 1999.
- Recomendación 159 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, OIT, 1978.
- Recomendación 163 sobre la negociación colectiva, OIT, 1981.

Fuentes periodísticas

- Diarios *Clarín*, *La Nación*, *Página 12*, *Popular* y *La Prensa*.