

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

Los complejos senderos de la democracia laboral: alcance y naturaleza de la negociación colectiva en la Administración Pública Nacional.

Estela Reymondes

Centro de Estudios de Sociología del Trabajo Facultad de Ciencias Económicas – UBA
estelareymondes@fibertel.com.ar

Introducción

El Estado ha sido caracterizado como un sistema burocrático legal, foco de identidad colectiva y actor central del desarrollo y la inserción del país en el sistema internacional. Una de sus construcciones, la Administración Pública, es definida como un **conjunto de burocracias**, organizaciones complejas y jerárquicamente pautadas que tienen legalmente asignadas responsabilidades tendientes a proteger algún aspecto del bien o interés común (O'Donnell, 2008). Así considerado el Estado, resulta relevante incursionar en el tema de la democracia laboral en el ámbito de la Administración Pública, en especial cuando esta constituye una de las dimensiones de un Estado que debe asumir múltiples funciones sustantivas para la ciudadanía. Desde esta perspectiva, la democratización de las relaciones de trabajo además de dignificar a las personas, debería optimizar la dinámica de la administración pública en el servicio a la sociedad. Negociar colectivamente estas relaciones puede representar un avance en la consolidación de la sociedad democrática.

1. Una referencia sobre la democracia laboral: relaciones laborales y democracia laboral en la Administración Pública

Desde la perspectiva analítica que vislumbra a las relaciones laborales como una dimensión del proceso de democratización social¹ podemos plantearnos la efectiva democratización de la Administración Pública en términos de la incorporación de la cultura democrática en la práctica

¹ Distintas corrientes en la historia de las relaciones laborales trataron de extender al ámbito de trabajo cotidiano los valores y prácticas de la democracia política, desde el proceso denominado “democracia industrial” en los países anglosajones, hasta los movimientos de autogestión en Francia y Alemania (Rosanvallon, 1976). Para una descripción de experiencias en el sector público en distintos países véase OIT, 1988.

de las relaciones sociales, dentro de la administración y entre los agentes de la administración y el “público” o los ciudadanos (Harris, 2000).

Desde esta óptica, resulta pertinente afirmar que la **inclusión** de los actores con intereses diferenciados, en un asunto determinado (los involucrados en una cuestión) si bien hace más complejo el proceso de toma de decisiones, **reduce las resistencias internas y externas** que cualquier actividad pública puede eventualmente generar. Estas ventajas se deducen de la capacidad de las **organizaciones inclusivas** para generar legitimidad (Brugué, 1999). Si se avanza un paso más, se puede afirmar que la democratización de la administración pública favorece su desempeño a partir de las ventajas de inclusión y a través de una segunda idea que puede resumirse como el paso de la jerarquía, a la interactividad (Brugué, 1999). Esto equivale a facilitar el diálogo horizontal al interior del sistema, de manera de potenciar la democracia interna e indirectamente y a mejorar los rendimientos de la gestión. La participación de los trabajadores en una suerte de democracia interna basada en el diálogo y la interactividad es crucial como mecanismo generador y difusor de conocimientos (Castells, 1998; Senge, 2000; Coriat, 1994). Pero esta participación no puede ser solamente el producto de la intencionalidad de participar, sino consecuencia de la existencia de canales que la hagan posible. No cualquier vía, sino los canales institucionales adecuados (Harris, 2000). En este sentido la negociación colectiva se habilita como una vía posible y coadyuvante de este proceso de democratización del Estado.

2. La negociación colectiva

La negociación colectiva es una institución central de la regulación de las condiciones de empleo y de trabajo en la mayoría de las sociedades modernas. Es el escenario donde se construyen los acuerdos colectivos en que los actores se reconocen simultáneamente como antagonistas y cooperativos, produciendo las reglas que encuadran esta relación. Así la negociación es inseparable de los conflictos sociales en los cuales los actores construyen las reglas y se redefinen y legitiman en un mismo proceso. La definición práctica de la negociación colectiva es variable según aquello que, en un espacio social determinado, definan y reconozcan como espacios de cooperación y motivos de conflicto los actores implicados. (Jobert, Saglio, 2004).

Esta experiencia sociológica actúa directamente sobre la constitución y redefinición de la identidad de los actores sociales y puede modificar dimensiones constitutivas de la misma. La negociación no produce solamente las reglas para la distribución de beneficios económicos, produce posiciones, oposiciones, identidades, solidaridad y el propio imaginario social.

3. Antecedentes de la negociación colectiva en las relaciones laborales de la Administración Pública

Aunque en materia de derecho colectivo del trabajo la tradición argentina es estatalista y reglamentarista, la Constitución Nacional reconoce la existencia de asociaciones sindicales libres y democráticas, de carácter autónomo. La negociación colectiva en el país fue reconocida formalmente para los trabajadores privados en 1953 (Ley 14.250) pero sólo habilita a negociar a los sindicatos con personería gremial. Para los trabajadores de la Administración Pública nacional (APN), aunque el reconocimiento fue muy posterior, existe un régimen de pluralidad sindical² (Cremonte, 2006).

En el contexto de transición de la democracia que caracterizó la década de 1980, un largo período de discusiones entre diferentes proyectos cristalizó en la disputa jurídica entre administrativistas -quienes defendían la relación estatutaria entre el Estado y los trabajadores públicos- y laboristas -que entendían las relaciones laborales públicas, en un marco de regulación negociada entre los actores sociales. Mientras que el primer grupo encuadró la relación de empleo en el marco del derecho Administrativo y el segundo en el marco del derecho laboral, la disputa se resolvió “formalmente” a favor de los laboristas. Así mediante la ley 23.328 de 1986 la Argentina ratificó el convenio 151 de la OIT sobre las relaciones de trabajo en la Administración Pública y en diciembre de 1987 el congreso ratificó el convenio 154 de la OIT sobre fomento de la negociación colectiva en los ámbitos público y privado, mediante la Ley 23.544³.

Las organizaciones sindicales habían participado activamente en este proceso aunque los cambios importantes en la legislación laboral de la APN, como la incorporación de la Administración Central en el régimen de Negociación Colectiva, lograron concretarse recién durante la década de 1990. La “laboralización” de las relaciones entre los trabajadores y el Estado empleador llevó implícito el reconocimiento de la existencia del conflicto entre las partes, el cual dejó de ser percibido como una amenaza para la subsistencia del sistema administrativo público.

² Algunos organismos del Estado como DGI, Aduana, Vialidad, etc. firmaron CCT en el marco de esta ley en la década del 70. La Ley para la APN es de 1993.-

³ El Ministro de Trabajo envió al Congreso el 13 de Abril de 1989 un proyecto de Ley de Negociación Colectiva elaborado por el MTySS. A partir del dictado de estas dos leyes, el poder legislativo comienza el tratamiento de diversos proyectos de ley de negociación colectiva para el sector público.

4. La negociación colectiva en la APN

La ley 24.185/92⁴ que implementó el mecanismo tendiente a desarrollar la negociación colectiva del sector público, estableció la composición de las comisiones para cada nivel de negociación, la representatividad de los sectores negociadores y la obligación de tratar ciertos contenidos. En estas comisiones participaron todos los actores del sistema aunque el decreto 66/99 que homologó el primer Convenio Colectivo de Trabajo General, celebrado entre el Estado empleador y el sector sindical sólo fue suscripto y convalidado por UPCN.-

El sindicato Asociación de Trabajadores del estado (ATE) no lo suscribió, por considerar esta política del Estado como una coacción legal de la autonomía colectiva, en la medida que el empleador impuso los contenidos de la negociación, estableció la composición de las comisiones para cada nivel de negociación, la representatividad de los sectores negociadores y la obligación de tratar ciertos contenidos como la productividad, polivalencia funcional, y la sujeción de las tratativas salariales a lo normado por la Ley de Presupuesto. También fue cuestionado el mecanismo de resolución de controversias y en este contexto se produjo una ruptura en el proceso de negociación, implantándose un mecanismo parcial de negociación colectiva limitado por la imposibilidad de integrar a todos los actores implicados en un acuerdo o convenio marco inclusivo.

5. El primer periodo de negociación, el marco regulador y los actores

Según el mecanismo que reglamentó la negociación (decreto 447/93), actúan como representantes del Estado empleador el Ministerio de Economía, la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Secretaría de la Función Pública. Por los sindicatos, los representantes sindicales de la Asociación de Trabajadores del estado (ATE) y la Unión Personal Civil de la Nación (UPCN), ambas asociaciones con personería gremial y ámbito nacional, y como árbitro o autoridad de aplicación, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS).

En caso de desacuerdo entre las asociaciones sindicales, le corresponde al MTEySS definir el porcentaje de votos que corresponda a cada parte en función del número de afiliados cotizantes. De esta forma, el MTEySS, en su carácter de autoridad administrativa de aplicación, realizó la convocatoria aunque no hubo consenso en el sector sindical acerca de la composición de las citadas organizaciones.

Por esta razón requirió a UPCN y a ATE la presentación de su nómina de afiliados cotizantes, tanto en la administración central como en los organismos descentralizados a fin de determinar la

⁴ Conocida como “Ley Abdala”, por haber sido presentada en 1992 por el diputado Germán Abdala.

representación de cada organización en la mesa de negociación. Sobre esta base, el Ministerio determinó que a UPCN le correspondía una participación de 72,3% y a ATE el equivalente al 27,7%, proporcionales a la cantidad de afiliados. Esta decisión de la autoridad interviniente encubrió otra controversia pues se excluyeron de la negociación y del conteo organismos en donde ATE contaba con una importante cantidad de afiliados.

Es de destacar que tanto el mecanismo de regulación establecido unilateralmente (decreto 447/93, Resolución 42/98 del Ministerio de Trabajo) como los procedimientos utilizados en esta etapa, expresan las limitaciones de un mecanismo de negociación colectiva, que impidió la participación plural y la transparencia necesaria en un proceso democrático de construcción de consensos.

6. Los escenarios del segundo periodo, 2003 - 2008

Luego de la profunda crisis institucional de 2001, con el cambio de gobierno en 2003 se abre un nuevo período en el sistema político argentino. En la primera etapa de gobierno del Presidente N. Kirchner, se adhiere en el discurso a la necesidad de reconstruir el Estado y rediseñar políticas públicas, con una nueva direccionalidad.

En esta etapa de la gestión, se amplía el marco de alianzas y desde la Subsecretaría de la Gestión Pública se inicia un proceso de negociación igualitaria con los actores sindicales cuyo objetivo central consiste en la inclusión del conjunto. Durante un largo período de encuentros informales y parciales se fueron estableciendo acuerdos tendientes a crear un clima y un espacio de negociación en el que se trató de construir un piso de confianza mínima de los actores.

Se trató de un laborioso proceso de reuniones, por separado, entre una parte del Estado y cada una de las Asociaciones Sindicales y en esta dinámica se evidenció la decisión política de las autoridades de la Subsecretaría de la Gestión Pública (SSGP) de implementar un cambio en las reglas de juego de la negociación colectiva en el Estado, aspirando al logro de un proceso de concertación e inclusión de todos los actores. Es de señalar que en este proceso, los acuerdos políticos previos y posteriores son los que perfilan las negociaciones finales.

La ATE, luego de realizar consultas y asambleas de afiliados decidió participar en un nuevo proceso de negociación colectiva. Así, la firma de la decisión administrativa en la casa de gobierno el 10 de marzo de 2004 abre una nueva etapa en la negociación con los sindicatos del sector público, caracterizada por una manifestación de apertura y una relación igualitaria hacia ambos sindicatos por parte del ejecutivo junto con la postura de aceptación por parte de las asociaciones sindicales de la regulación de modo paritario de las relaciones laborales.

En esta etapa, los principales cambios alcanzados fueron la incorporación de ATE al CCT y la construcción de puentes de acercamiento y confianza con algunos de los interlocutores. Sin embargo, los actores no lograron producir normas más democráticas adecuadas a la nueva situación y el encuadre jurídico de la negociación conserva los mismos instrumentos legales que en la etapa anterior⁵ manejándose el criterio cuantitativo de representación, que se funda en datos de dudosa confiabilidad.

7. El nuevo convenio colectivo para la Administración Nacional

Numerosas y prolongadas controversias precedieron el acuerdo en la negociación colectiva de la APN concluido con la firma del acta de homologación por parte del Presidente de la República junto a los representantes del Estado y los representantes de los dos sindicatos: ATE y UPCN. Finalmente el 1º de marzo de 2006 se publicó en el Boletín Oficial el Decreto N° 214/06 -de fecha 27.02.06- que declaró homologado el nuevo Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública Nacional, en reemplazo del anterior.

El convenio consta de 160 artículos y establece el ámbito de aplicación (anexo I), las condiciones de ingreso y egreso de la APN, la relación de empleo, los derechos y prohibiciones de los trabajadores, así como el encuadre de las funciones, movilidad y carrera del personal. También crea la Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales y el Fondo permanente de Capacitación, así como las Comisiones Paritarias de Condiciones y medio ambiente de Trabajo -CYMAT y de Igualdad de Oportunidades y de Trato -CIOT.

Además, las partes signatarias del nuevo CCT para la APN disponen el tratamiento autónomo de una serie de temas que habitualmente son materia de regulación heterónoma. Las partes ratifican el principio de pluralidad sindical y se adopta el criterio de la representación directa. Desde el punto de vista del Derecho Colectivo de Trabajo, otro aspecto relevante del nuevo convenio se refiere a la autocomposición de conflictos colectivos, estableciendo el carácter **voluntario** de los mecanismos de autocomposición, mediación y arbitraje.

La propia comisión paritaria creada por el CCT es encargada de intentar solucionar el conflicto, pero se diferencia de su antecedente -el CCT 66/99- debido a que la autocomposición es voluntaria. Sus principios rectores son, además de la mencionada voluntariedad, el procedimiento escrito, la celeridad, la igualdad procesal, la bilateralidad, audiencia de las partes

⁵Hacemos referencia al decreto 447/93 y a la resolución 42/98. Es de destacar que con posterioridad, la propia Ley de Asociaciones Sindicales aparece cuestionada por la Corte Suprema de Justicia expresando que ...” el Art. 41 inc. a de la ley 23.551 viola el derecho a la libertad de de asociación sindical amparado por el Art. 14 bis de la Constitución Nacional como por normas de raigambre internacional (Fallo A.201.XL 11/11/2009).

e imparcialidad, “respetándose los principios constitucionales y la legislación vigente”. El mecanismo anterior aunque rigió desde enero de 1999 hasta diciembre de 2006, jamás fue puesto en práctica y no por ausencia de conflictos colectivos durante ese período. Paradójicamente, su carácter de obligatorio -y por ende restrictivo del derecho de huelga- pudo haber sido la causa de su inaplicación. (Cremonte, 2006).

Desde el punto de vista de la gestión estatal se destaca lo novedoso del espíritu con que trabajaron y consensuaron las partes, acordando el compromiso de asegurar una mejor y más efectiva prestación de servicios a los habitantes, la profundización de una cultura de trabajo competente, honesta, austera y eficaz, la promoción de relaciones laborales, armoniosas y de respeto, un ambiente libre de violencia laboral y la promoción del principio de no discriminación e igualdad de oportunidades. Asimismo se destaca la obligación del empleador de “velar por buen clima de trabajo e igualdad de trato”.

Por otra parte, el convenio legaliza la ampliación del ámbito y alcance a otros colectivos laborales y la incorporación de organismos regidos por la Ley de Contrato de Trabajo -LCT-, manteniendo sus características de relación de empleo. Incorpora además nuevos sectoriales como los trabajadores civiles de las FFAA y el Hospital Posadas estableciendo la posibilidad de articular en un **convenio sectorial** el régimen de dos o más escalafones u organismos. Es importante la inclusión del personal contratado⁶ y del personal contratado por tiempo determinado por ley de contrato de trabajo en el ámbito del convenio.

Se concreta la creación de un Fondo permanente de capacitación y recalificación laboral con sede en el INAP, previsto ya en la Ley de empleo Público. También se propone la colaboración de los sindicatos firmantes del CCT en la estimación del volumen y características de necesidades estrictas del personal permanente y no permanente y se estipula el compromiso del Estado empleador de revisar otras modalidades de contratación y vinculación de personas y promover la aplicación del artículo 9º de la ley 25.164 o modalidades correspondientes de la LCT (Ivancich, 2004).-

8. El universo social

Las organizaciones públicas regidas por el CCT/214 configuran un universo de alrededor de 100.000 trabajadores. La dispersión de este universo se refleja en la existencia de distintos ministerios y sus respectivos organismos descentralizados, diversos escalafones, y a su vez niveles de dispersión en las escalas salariales de cada escalafón.

⁶ Por art. 9 ley 25.164

En relación con estas características, el CCT habilita negociaciones descentralizadas en los denominados “sectoriales”. Estos colectivos laborales están habilitados para establecer convenios específicos -los convenios sectoriales- encuadrados por este convenio marco, en los que se discuten sus problemáticas particulares⁷ (Cuadro 1).

La incorporación de estos nuevos sectores laborales ha modificado la proporcionalidad de afiliados de cada Sindicato. Al respecto cabe señalar que ATE solicitó al MTEySS la realización de un nuevo conteo, para establecer una nueva proporcionalidad en la representación de la “parte” sindical, sin obtener respuesta a esta demanda.

Cuadro 1 MARCOS REGULATORIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

Administración central y descentralizados		Empresas públicas y otros organismos	Inter-jurisdicc.	Otros		Fuerzas de segurid.
Régimen convencional			No convencionales			
Convenciones colectivas Ley 24185		Convenciones colectivas Ley 14250		Escalafonario	Extra escalaf.	
LEY MARCO DEL EMPLEO PÚBLICO 25164	LEY DE CONTRATO DE TRABAJO 20744			OTROS		
CONVENIO DE TRABAJO GRAL 214/06		CONVENIOS POR ORGANISMO O EMPRESAS				Personal Militar Fuerzas Armadas
Co.P.A.R. COMISION NEGOCIADORA CENTRAL CYMAT - CIOT FONDO DE CAPACITACION						Personal Policia Federal
SECTORIALES – 214/06	SECTORIALES – 214/06					Personal Gendarm. Nacional
SINEP 277 Salud Guardaparques INTA INTI Embarcados INIDEP Embarcados Vías navegables CONICET Orquestas, Coros y Ballet SIGEN Administradores Gubernamentales CONAE SENASA Personal Civil FF.AA. INCAA Fabricaciones Militares CITEFA	CNEA INPI ENRE ENARGAS C.N.R. Transporte C.N. Comunicaciones C.N. Valores C.N. Comercio Exterior Autoridad Regulatoria Nuclear OCCOVI ONABE ORSEP ORSNA Superintendencia de Riesgos de Trabajo Superintendencia de AFJP Casa de la Moneda EDUCAR S.E.	ANSES PAMI Lotería Nacional SE Vialidad Nacional A.G.P. S.E. Y.C. Río Turbio S.A. TELAM AFIP ADUANA ENOHSA Sistema de Medios Públicos del Estado	MERCADO CENTRAL Yac. Agua de Dionisio Hospital Garrahan	DIOXITEC S.A. INTER CARGO S.A. FC. BELGR. S.A. Líneas Aéreas Federales S.A. Emprend. Energéticos Binación. EBISA Radio y Telev. Univ. de Córdoba Radio Univ. Litoral S.A.	Médicos Residentes Personal T. Gráficos Personal Serv. Trans Navales Construcc Viviendas Armada Personal no docente Universid Nacionales Personal Docente Escalafón 1893 Ministerio de Salud Personal Unidad Especial transm. Yaciretá Personal l Servicio Exterior	Servicio de Inteligencia del Estado Personal Servicio Exterior designado Funcionar. Fuera de niv. Autoridades superiores poder Ejecutivo Autoridades otros Entes Personal Policia Aeronáut. Personal Convocado Policia Federal

Fuente: Asociación de Trabajadores del Estado (ATE)

⁷ Luego de la apertura del CCT se firmaron los convenios sectoriales de la SIGEN (Decreto N° 1.640/05), del INTA (Decreto N° 127/06), del SENASA (Decreto N° 40/07), del INTI (Decreto N° 109/07), del personal de Orquestas, Coros y Ballet (Decreto 1592/07, del SINEP (Decreto N° 2.098/08), del personal del INCAA y de Equipos Profesionales de Salud.

Los actores

Una de las dificultades que se plantea en el proceso de constitución de las denominadas “partes” de la negociación es el de las representaciones “compartidas”.

La dificultad surge de la norma jurídica que considera que tanto la parte sindical como la empleadora son respectivamente “una”. Sin embargo, en términos sociológicos y de poder involucrado en la representación, cada “parte” se conforma con actores que expresan orientaciones y estrategias diversas.

El Estado empleador está representado por la Subsecretaria de la Gestión Pública, que dictamina las normas en materia de empleo público, la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía que fiscaliza los gastos presupuestarios y posee los datos de ocupación efectiva del empleo público (cargos financiados). No siempre hay coincidencia de estrategias entre los funcionarios de estos organismos públicos que constituyen la parte que representa al Estado empleador en la negociación. Se denota superposición de funciones e incluso hasta prorratio de poderes particulares.

La Secretaría de Hacienda soslaya la necesidad de transparentar algunos datos como disponibilidad de vacantes y la masa salarial correspondiente, reservándose el manejo de la información de la cantidad de cargos financiados y vacantes, cubiertas o “encubiertas”⁸ en cada organismo, así como en el total presupuestado por grilla escalafonaria. De hecho, la información de acceso público se encuentra fragmentada e incompleta.

Las fronteras entre lo público y lo privado:

Hemos señalado como una de las características diferenciadoras de la negociación colectiva la predominancia de los acuerdos previos efectuados en el sistema político institucional sobre los acuerdos y desacuerdos de la negociación colectiva. Otro de los rasgos característicos es la ambigua figura del empleador. En la relación de empleo de la APN se observa, tal como fue definido en otro contexto (Saglio, 2004) **la difusa representación del empleador en la negociación de intereses y posiciones**. En efecto en las mesas paritarias de la Administración Pública, se confunden los intereses categoriales – la alta gerencia pública, cargos ejecutivos etc.-

⁸ Es importante destacar que existen contratos de locación de obra, becas, pasantías y otras figuras que son utilizadas de modo permanente y que constituyen formas encubiertas de empleo que sería necesario legalizar.

con los intereses de la Administración como persona jurídica, que debiera encarnar el interés general del Estado y teóricamente el de la ciudadanía.⁹

El Estado árbitro

También en esta superposición de roles y funciones se evidencia la indisociabilidad de la figura del empleador público y del Estado regulador lo que conduce a una ambigua situación del Estado. Así el MTEySS, en tanto autoridad de aplicación del CCT no tiene atribuciones de “parte”, sino de árbitro imparcial. Si bien se prevén en el mecanismo de autorregulación de los conflictos, las instancias de autocomposición, mediación y arbitraje, subyace la incongruencia de ser juez y parte y la consecuente falta de imparcialidad de la autoridad de aplicación (Cremonte 2007).

A la dificultad general de una negociación colectiva del sector público que incluye al Estado como juez y parte, se agrega la situación particular de las vinculaciones de los actuales funcionarios del MTEySS con una de las asociaciones sindicales (UPCN). Esta situación no permite vislumbrar como legítimo el rol de árbitro del Ministerio ante las situaciones de conflicto de partes en las que debe intervenir en ese carácter.

La “parte” sindical

Por el lado sindical, “la parte” está constituida por los dos sindicatos con ámbito a nivel nacional, distribuidos de manera heterogénea en las distintas reparticiones públicas de la APN. Estos sindicatos difieren en su alcance, posición e ideología en el campo de las relaciones laborales, lo que hace que el voto de la parte sindical se encuentre escindido¹⁰. Aún está pendiente un mecanismo jurídico que no obstaculice la autonomía real de los actores y su posibilidad de expresar las disidencias.

9. Los sindicatos: identidad, diferencias y defensa de la autonomía

La creación de una identidad colectiva al interior de grupos de asalariados naturalmente heterogéneos es un proceso complejo. Los sindicatos están confrontados a “una dificultad estratégica mayor, que es la de crear un máximo de solidaridad en una base social que no tiene

⁹ El Estado empleador está representado en las mesas paritarias por “empleados” gerentes que definen en esas mesas sus propias condiciones de empleo y remuneraciones

¹⁰ Un caso típico que ilustra esta disparidad fue el conflicto de los técnicos del Teatro Cervantes. En el sector, el sindicato mayoritario que esgrimió la titularidad del conflicto fue ATE, pero las autoridades de la Secretaría de Cultura argumentaban negociar con UPCN “el gremio mayoritario” del universo del CCT.

unidad intrínseca a nivel de la conciencia colectiva sino, por el contrario lealtades y preferencias particulares y experiencias muy dispares de la vida cotidiana...”(Hyman 1992, Hege 2000).

Es aquí donde se realiza el rol del sindicalismo como elemento aglutinador de lo heterogéneo y refundador de la identidad del grupo y de la clase trabajadora. En la historia de las luchas sociales, encontramos distintas identidades sindicales¹¹ que se expresan en los distintos modelos de acción y de organización que inspiran a los sindicatos.

Por su parte, los sindicatos buscan defender su **legitimidad histórica** fundada sobre el reconocimiento de los trabajadores y sobre la idea, de que, la relación asalariada, en sí misma, justifica una representación de tipo particular. Luego, buscan preservar su **legitimidad institucional**, es decir la atribución de prerrogativas y de poderes formales que consagra ese reconocimiento fundador. La defensa del poder institucional, muchas veces se transforma en un objetivo en si mismo.

Además y de modo más laborioso, silencioso y dinámico, los sindicatos van a reconstituir **una legitimidad identitaria** actuando sobre la cohesión de sus bases convenciéndolas, en forma duradera del fundamento de agruparse en el colectivo.

La relación y las prioridades entre estos niveles de legitimidad, las establece “el grupo asalariado” que es el actor y árbitro en el juego de la representación. Es por eso que la representatividad sindical no se puede reducir al reconocimiento de las “organizaciones representativas”. Ella pone en juego la pertinencia de la cuestión salarial misma.

Cuando definimos la negociación colectiva como un proceso de construcción en el que las distintas dimensiones de la identidad sindical son redefinidas, hablamos del proceso interno que cada organización realiza para elaborar colectivamente nuevos ejes identitarios. De allí que un criterio cuantitativo de representación, esgrimido desde el aparato administrativo del Estado es un mecanismo de intromisión en la autonomía de los sindicatos y resulta inadecuado para evaluar la capacidad representativa de los actores sindicales¹².

Siguiendo las experiencias de concertación en otros contextos, en sociedades democráticas en las que se trabaja de manera consensuada (IRES, 2004) con criterios cualitativos y resultados más

¹¹ En las identidades sindicales se pueden distinguir aspectos como el tipo de legitimidad, el programa, la concepción del poder, de la democracia y de la solidaridad. Al definir cada una de estas dimensiones se pueden obtener las distintas orientaciones de la acción que los sindicatos plantean a los trabajadores, quienes las eligen y conforman. Además, para obtener el reconocimiento de su representatividad las organizaciones sindicales de trabajadores debaten y redefinen continuamente distintos niveles de legitimidad (Hege, 2000).

¹² Este concepto tuvo origen luego del tratado de Versailles en 1919 cuando se decide conformar la OIT y se llama a los estados miembros a designar miembros representativos de asociaciones empresariales y asalariadas (Rehfeldt, 2001).

transparentes, probablemente podrían mejorarse las reglas de juego de la negociación colectiva, convirtiéndola en un sustento más sólido de la democratización laboral.

10. El contexto y el peso de la cultura burocrática

Junto a los problemas de naturaleza jurídica se presentan significativos obstáculos a resolver en el campo de la cultura organizacional. Se trata de un ámbito de relaciones establecidas al interior de las organizaciones públicas, de estructuras verticales, de jerarquías politizadas y de una cultura burocrática que no fue penetrada por el paradigma de la “Nueva gestión pública” (Ramió, 2001). Estos aspectos de la cultura organizacional burocrática tienen un peso importante de resistencia a las transformaciones dado que expresan la capacidad de las burocracias y su habilidad para transformar las nuevas relaciones laborales, en anteriores y estables costumbres burocráticas.

A esto se suma el desconocimiento, por gran parte de los funcionarios, del poder legislador de una paritaria. Así, la capacidad de las “nuevas burocracias” de cooptar con sus incentivos económicos a los funcionarios políticos que pronto se transforman en “alta gerencia” y las dificultades con algunos planteles de directores técnicos, altamente calificados, que se resisten a participar en una mesa de negociación con delegados paritarios de “otro” nivel socio profesional, generan como contrapartida la resistencia de los representantes sindicales a invertir y profundizar en los aspectos socio-técnicos que atraviesan toda negociación dentro de las organizaciones del Estado.

Por último, uno de los temas a considerar en este campo, es el cambio en las estrategias de gestión por parte de los funcionarios: cambios de funcionarios al interior de una misma gestión política, un mismo gobierno pero gestión diferente, gestión de “puertas abiertas” gestión jerarquizada, mayor o menor proximidad política con tal o cual parte sindical, etc. En esta perspectiva, el tiempo necesario para construir canales de comunicación válidos, códigos y estilos, se pierde con el cambio de funcionario, de modo que tal que el mismo puede modificar las reglas de juego de la paritaria sin que se modifique la legislación ni el contexto político-institucional.

Conclusión

Desde el punto de vista de la producción social de normas, el CCT/214, al ser suscripto por ambos sindicatos, permitió avanzar en la democratización de las relaciones y en las posibilidades de crear nuevos ámbitos, incluir otros colectivos laborales y establecer nuevos procedimientos. Así, la inclusión de los trabajadores civiles de las Fuerzas Armadas, dándoles un lugar paritario

en las relaciones laborales -con toda la complejidad que esto implica-, es sin duda un cambio reglamentario sin precedentes. Así, la incorporación de nuevos actores en los convenios sectoriales reafirma la premisa de que a mayor descentralización mayor democracia. Este aspecto, sumado al alcance que el convenio ha tenido en algunas provincias que bregan o ya tienen un CCT para su administración provincial, resulta muy significativo.

Sin embargo, la apertura en estos ámbitos, no siempre ha implicado que estos principios y enunciados hayan cristalizado en mecanismos y relaciones plurales y participativas en el plano de las relaciones sociales “reales”. Los progresos normativos son importantes aunque los ámbitos sociales de democracia real en la APN aún son escasos. Esta diferencia ilustra la distancia, incluso el abismo que en ciertas oportunidades existe entre las normas jurídicas y las relaciones sociales.

A ello contribuyen, entre otros factores, los aumentos salariales por decreto, un criterio cuantitativo de representación, la segmentación y el ocultamiento de la información sobre el empleo y los salarios, la falta de transparencia en los procedimientos y la mínima convicción de algunos actores involucrados.

Indudablemente, la conformación de equipos técnicos mixtos designados por los funcionarios y los sindicatos, como la conformación de mesas de trabajo técnico-paritarias, previas al hecho de la negociación, aportarían confianza y seguridad a los actores. Al respecto se debe destacar la formación y discusión compartida en los temas vinculados a una cultura paritaria y la posibilidad de construcción de un espacio diferenciado nuevo, fundamentado en la elaboración de consensos y en la aceptación de la diversidad y la diferencia.

La negociación colectiva en la APN es una condición necesaria, pero no suficiente para garantizar la democratización de las relaciones laborales. En países donde no existe la negociación colectiva para los trabajadores públicos no se toman decisiones cruciales en la administración sin el consenso explícito de las asociaciones de trabajadores, mayoritarias o minoritarias. El proceso de negociación colectiva en la APN es incipiente en la Argentina.

Las democracias del mundo, más allá de los contextos regionales, en muchos casos, están atravesadas por crisis de legitimidad, de allí la importancia de visualizar la contribución de las **organizaciones intermedias** como actores claves de la democracia y reflexionar sobre las relaciones entre una mayor legitimación de las instituciones productivas y sociales y el funcionamiento corriente de las instituciones políticas, educativas y dirigenciales cuyo objeto es fundar la ciudadanía democrática en todos los espacios.

Los directivos de la gestión pública son interpelados por el desafío de legitimación necesario a las instituciones de las que son directos responsables.

Por su parte, los sindicatos, vistos como organizaciones sociales intermedias en su rol de dinamizadores de la democracia, están llamados a enfrentar los nuevos retos de la negociación colectiva en la APN. Esto supone el doble desafío de responder a las demandas y derechos de los trabajadores, y a la vez, ser permeable a los reclamos y necesidades que los ciudadanos esperan de la Administración Pública.

BIBLIOGRAFIA

BRUGUÉ Q., “*Gestión pública de la jerarquía a la democracia*”, Temas N°54 Barcelona, 1999.

CAPACITATE, “Relaciones laborales en la APN”, “Empleo público”, *Compilado teórico-normativo para la formación de paritarios*.- tomos, I, II y III y suplementos. CDN-ATE, 2006-2009

CASTELLS M., *La era de la información*, Madrid, Alianza, 1998.

CORIAT B., *Pensar al Revés*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1994.

CREMONTE M., “El nuevo Convenio Colectivo de trabajo para la administración Pública Nacional: la opción por la autonomía. *Revista Buenos Aires*, 2006

CREMONTE M., LUNA M. “El principio de autonomía y la inconstitucionalidad de las sanciones a las Asociaciones Sindicales”. *La causa laboral*, N° 29, Buenos Aires, Agosto 2007

CREMONTE M., “La pluralidad Sindical en el sector público” *La causa laboral* N° 36 Octubre 2008

DUFOUR, CH. ; HEGE, A., *L'Europe syndicale au quotidien*, IRES, France, 2002

HARRIS R., “La democratización del Estado y la Gestión Pública”, *Reforma y Democracia* CLAD, N° 18, Octubre 2000.

HEGE A., “La représentativité syndicale, sa reconnaissance, son renouvellement” *Revue IRES*, France, septembre 2000.-

HYMAN R., “Trade Unions and the Disaggregation of the Working Class' in Marino Regini, ed., *The Future of Labour Movements*, Sage. 1992

IRES, “Chronique Internationale” *Revue France* 2000-2006

IVANCICH N., “El empleo público en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional. Un diagnóstico para orientar la política y la gestión”. *SGP-2005*

JOBERT A., SAGLIO J, "Ré-institutionnaliser la négociation collective en France", *Travail et Emploi* N° 100- France, Octubre 2004.

MOSQUERA R. "La experiencia paritaria en el ámbito público, espacio de diálogo social y de construcción democrática," *XIII Congreso CLAD*, Buenos Aires, Noviembre 2008

O'DONNELL G. « Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras », *XIII Congreso CLAD*, Buenos Aires, Noviembre 2008

PIROZZO A. "Primer Convenio Colectivo de la APN: Flexibilización vía Convenio Colectivo" Buenos Aires, ponencia, Jornadas de Asociación de abogados Laboralistas, Bs. As.2000

PRATS J., "Del clientelismo al mérito en el empleo público" *Documento 38* del Institut Internacional de Governabilitat. Barcelona, ,1999.

RAMIO C., "Los problemas de la implantación de la Nueva Gerencia Pública en las Administraciones Públicas latinas: modelo de Estado y cultura Institucional" *Reforma y Democracia CLAD*, NC 21, Octubre 2001.

REYMONDES E. " Dinámica de las relaciones laborales en la Administración Pública Nacional", *Doc. N° 42, CESOT*, FCE, Universidad de Buenos Aires, 2003

REYMONDES E. "La negociación colectiva en las organizaciones de la APN: entre la democracia y la regulación". V Simposio Internacional de Análisis Organizacional, FCE, Universidad de Buenos Aires, 2007

SAINSAULIEU R., *Les sociétés en mouvement* Ed. Desclée de Brouwer, Paris, 2001

SCHNEIDER B., "La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles soluciones improbables", *Reforma y Democracia CLAD* N° 20, Junio, 2001.

SENGE P., *La danza del cambio*, Colombia, Norma, 2000.

SIMON J. C., "El encuadramiento sindical y el caso ATE" *Revista la Causa Laboral* N° 38, Febrero 2009