



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO
NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LOS TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA.
Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

16° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo – ASET

Grupo Temático N° 15: Relaciones laborales, negociación colectiva y acción sindical

Coordinadores: Gabriela Pontoni (CONICET-UNAJ/UNLaM), Enzo Benes (DEyERT-MTEySS/UBA), Carla Borrioni (DEyERT-MTEySS/UBA) y Eliana Aspiazu (GrET-FCEyS- UNMdP)

Revitalización de la Negociación Colectiva en el Sector Público: el caso de la Provincia de Buenos Aires.

Autor/es: Lic. Ana Paula Capaldi (UBA-ATENEA) / Lic. Natalia Villalba Lastra

E – mails: anacapaldi@gmail.com, nataliavillalbalastra@gmail.com

Pertenencia institucional: Natalia Villalba Lastra (Lic. Ciencia Política - UBA), Ana Paula Capaldi (Lic. Ciencia Política y Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales - UBA, Investigadora del Centro de Estudios para el Desarrollo Nacional ATENEA).

Palabras clave: Negociación Colectiva – Sector Público – Provincia de Buenos Aires.

1. INTRODUCCIÓN

La negociación colectiva es una de las formas más importantes que adopta el diálogo social. Se constituye como una herramienta que permite a trabajadores/as, colectivamente, establecer mejores condiciones de trabajo que las que podrían obtener en una negociación individual, ya que logra contrarrestar las asimetrías de poder existentes en las relaciones laborales.

En la literatura especializada es posible encontrar una gran variedad de artículos que se enfocan en la recuperación de la acción sindical en la Argentina desde el 2003/2004 hasta la



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO
NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LOS TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA.
Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

actualidad. Los principales interrogantes abordados se relacionan con la perdurabilidad de las representaciones sindicales, la estructura de la negociación, el rol del Estado, las materias tratadas y la negociación colectiva en el sector privado, entre otras.

En lo que respecta al sector público, debe mencionarse que su evolución es diferente a la del sector privado, dada la especificidad del ámbito laboral, la naturaleza del vínculo entre la parte empleadora (Poderes del Estado) y la parte trabajadora (agentes públicos), y el modelo de representación sindical (representación plural de trabajadores/as). Si bien existen diversos estudios a nivel nacional, se encuentra una vacancia en abordaje de la negociación colectiva en los niveles sub-nacionales (provincias y municipios) y, particularmente, en lo que respecta a la reactivación de la negociación en la Provincia de Buenos Aires (PBA).

Este trabajo analiza el proceso de negociación colectiva y ampliación de derechos en la Administración Pública de la PBA, durante los primeros años de gestión del Gobernador Axel Kicillof, iniciado en diciembre de 2019. Para ello, en primer lugar, se desarrollan los marcos normativos internacionales, nacionales y provinciales que regulan el proceso de negociación, identificando los actores involucrados, es decir, las representaciones de la parte empleadora y trabajadora en cada régimen de personal provincial. En segundo lugar, se enfoca en los instrumentos y mecanismos institucionales que se utilizaron para el desarrollo de las audiencias y la concreción de acuerdos, dando cuenta de indicadores que reflejan un ritmo constante de la negociación. En tercer lugar, se indagan las principales temáticas abordadas, poniendo énfasis en los acuerdos que alcanzaron al personal enmarcado en el estatuto general (Ley N° 10.430). El análisis tiene en cuenta el contexto económico, político y social en que se desarrollaron las negociaciones, para poner en perspectiva diversos factores exógenos que influyen en la dinámica de la negociación colectiva.

En cuanto a las fuentes de información, se selecciona bibliografía académica disponible sobre la temática. Asimismo, se realiza un análisis cualitativo a partir del relevamiento de la normativa regulatoria vigente y de los acuerdos concretados en el proceso de negociación colectiva de la Administración Pública de la PBA.



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO
NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LOS TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA.
Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

2. MARCO NORMATIVO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO

La negociación colectiva contribuye a garantizar los derechos de los/as trabajadores/as, favorece la protección social y fomenta las buenas relaciones laborales. Posee una función unitaria, siendo un medio fundamental de tutela de los intereses de los/as trabajadores/as, a la vez que es un instrumento para transformar el conflicto en consenso a través de un procedimiento institutivo de normas. Además, cumple una función económica clave, ya que es la principal protagonista de la distribución del ingreso entre capital y trabajo. Como consecuencia, la negociación colectiva cumple hoy en día una función compensadora, es decir, opera como mecanismo de contrapeso de la desigualdad originaria que caracteriza a la relación individual de trabajo (Villavicencio Ríos, 2006).

Asimismo, al ser una herramienta democrática de diálogo social, no sólo responde a los cambios normativos y a las estrategias de los/as negociadores/as, sino que se encuentra inmersa en un determinado contexto. En la literatura internacional, los debates teóricos sobre las relaciones laborales identifican distintos tipos determinantes de la negociación colectiva, entre los cuales es posible mencionar los económicos, los jurídicos-institucionales y los políticos-ideológicos (Senén Gonzalez, Medwin y Trajtemberg, 2011). Este apartado se enfoca principalmente en los factores jurídico-institucionales del ámbito internacional, nacional y provincial, haciendo referencia a ciertos aspectos del contexto económico y político.

Normativa sobre negociación colectiva a nivel internacional

A fines de la década del '40, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) dictó el Convenio sobre Libertad Sindical y protección del derecho de sindicación, C87 (1948), y el Convenio sobre el Derecho de sindicación y de negociación colectiva, C98 (1949). Estos convenios fueron fundamentales para garantizar los procesos de negociación, aunque excluyeron expresamente a “los funcionarios públicos en la administración del Estado”.



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO
NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LOS TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA.
Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

Casi treinta años después se aprobó el Convenio sobre Relaciones de Trabajo en la Administración Pública, C151 (1978), en una Conferencia que tuvo como antecedentes la “Comisión Consultiva de Empleados y Trabajadores Intelectuales” de 1957 y la “Comisión Paritaria del Servicio Público” de 1971. Sin embargo, fue recién en 1981 que se aprobó el Convenio sobre Fomento de la Negociación Colectiva, C154, que incluye expresamente a la Administración Pública.

Normativa sobre negociación colectiva a nivel nacional

En Argentina se presume que ha existido negociación colectiva desde 1903, cuando los tipógrafos celebraron lo que hoy se conoce como un convenio colectivo de trabajo. Sin embargo, el país no ha sido ajeno a los debates internacionales. Años antes del Convenio N° 87 de la OIT, se sancionó el Decreto – Ley N° 23.852 en 1945, el cual estableció no sólo la representación unificada del interés colectivo, sino que instituyó expresamente el derecho sindical a la negociación colectiva, llegando incluso a calificar de “práctica desleal” la negativa empresarial a negociar.

En sintonía, en el año 1953, se sancionó la Ley de Convenios Colectivos de Trabajo N° 14.250 que, sin perjuicio de comprender solamente al sector privado, instrumentó un régimen de negociación colectiva de enorme trascendencia en la configuración del movimiento obrero organizado argentino, así como para el desenvolvimiento empresarial y la vida socioeconómica del país (Spairini y Salas, 2013).

La reforma constitucional de 1957 incorporó varios de los derechos sociales establecidos en la Constitución Nacional de 1949. Fundamentalmente, el artículo 14 bis, que aún sigue vigente, y que expresa que “*queda garantizado a los gremios concertar convenciones colectivas de trabajo, el derecho de huelga, el derecho a recurrir a la conciliación y al arbitraje*” (artículo 14 bis, Constitución Nacional). A pesar de que el texto constitucional garantiza el derecho a la negociación colectiva de los/as trabajadores/as del Estado, su puesta en práctica ocurrió 30 años después.

La evolución de la negociación colectiva en el sector público fue diferente a la del sector privado, debido a las particularidades del ámbito laboral y a la naturaleza del vínculo



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO
NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LOS TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA.
Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

entre Estado empleador y empleados/as. Siguiendo a Noemí Rial (2013) la naturaleza jurídica de la relación que entabla la Administración con sus empleados/as ha sido materia de debate desde fines del siglo XIX. Predominó la concepción de la teoría de la relación unilateral según la cual “...de la voluntad exclusiva de la Administración nace la relación jurídica entre ésta y funcionario, es decir, una imposibilidad acuerdo contractual, debida a la desigualdad jurídica de las voluntades en juego: voluntad pública - voluntad privada.” (Rial, 2013: 23). Es decir, se vedaba a los/as empleados/as públicos/as la posibilidad de negociar condiciones de trabajo y salarios bajo el argumento de que una participación de las/os trabajadores en esas definiciones entraba en contradicción con el poder soberano de decisión del gobierno, que solo estaba obligado a rendir cuentas con el electorado o la ciudadanía (Armellino, 2009).

Estos debates que subyacen a las relaciones laborales en el sector público durante muchos años, se dirimen con el dictado en 1978 del Convenio sobre las relaciones del trabajo en la administración pública de la OIT, C151, que fue ratificado en nuestro país en 1986 mediante la Ley N° 23.328. Allí se establece que debe garantizarse a todos/as los/as trabajadores/as del Estado mecanismos de participación en la discusión de sus condiciones de trabajo y salariales.

Asimismo, en el año 1988 Congreso Nacional ratificó el Convenio sobre el fomento a la Negociación Colectiva, C154, adoptado por la Conferencia General de la OIT en junio de 1981, que la define como “todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una o varias organizaciones de empleadores y una o varias organizaciones de trabajadores con el objetivo de: 1. Fijar condiciones de trabajo y empleo. 2. Regular relaciones entre trabajadores y empleadores. 3. Regular relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una o varias organizaciones de trabajadores”. A partir de ello, en Argentina se avanzó en el desarrollo de la negociación colectiva en el sector público, primero a nivel nacional, sancionando en 1992 la Ley N° 24.185 de negociación colectiva para el sector público, reglamentada por el Decreto N° 447/1993. En 1999, se sancionó la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional N° 25.164, la que fue reglamentada en 2002 mediante Decreto N° 1421/2002.



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO
NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LOS TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA.
Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

Normativa sobre la negociación colectiva en el sector público de la PBA

En el caso de la PBA, la negociación colectiva también se encuentra garantizada en la propia Constitución Provincial. La reforma de 1994 de la Carta Magna establece en su artículo 39 que el trabajo es un derecho y un deber social, y que: *“(...) la provincia garantiza a los trabajadores estatales el derecho de negociación de sus condiciones de trabajo y la sustanciación de los conflictos colectivos entre el Estado provincial y aquellos a través de un organismo imparcial que determine la ley. Todo acto o contrato que contravenga las garantías reconocidas en el presente inciso será nulo.” (Artículo 39, inciso 4, Constitución PBA).*

En este artículo, la provincia también reconoce los derechos de asociación y libertad sindical, los convenios colectivos, el derecho de huelga y las garantías al fuero sindical de los representantes gremiales, convirtiéndose en la única provincia que lo incluye en su Constitución.

Cabe resaltar que tres años antes de la reforma de la Constitución, e invocando a los Convenios OIT N° 151 y 154, hubo un primer antecedente para el reconocimiento de la negociación colectiva con la sanción del Decreto N° 1198/91 que reglamentó el artículo 38 del Decreto N° 369/91, el que establecía que se podía recurrir a la instancia de negociación colectiva. Sin embargo, nunca llegaron a aplicarse: en 1996 la Legislatura Bonaerense promulgó la Ley N° 11.578, que complementó y modificó el régimen estatutario existente para el personal de la Administración Pública de la PBA, a saber, la Ley N° 10.430.

Ya en el nuevo milenio, y luego de casi tres años de haberse presentado el proyecto, la Legislatura Bonaerense sancionó en octubre 2000 una ley que regulaba la negociación colectiva en el sector público provincial, pero que fue vetada por el entonces Gobernador Carlos Ruckauf a principios del año 2001. La PBA no fue ajena a la crisis político institucional de dicho año.

Tras la crisis, con un nuevo gobierno y luego de la sanción a nivel nacional de la Ley de Ordenamiento Laboral (Ley N° 25.877) en marzo 2004, en la Provincia se dictó el Decreto N° 3087/2004 para regular la Negociación Colectiva en el Sector Público Provincial, que fue la antesala de la Ley N° 13.453, sancionada en el año 2006.



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO
NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LOS TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA.
Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

En el marco de este decreto, uno de los primeros acuerdos a los que arriban las asociaciones sindicales con el Estado empleador, a través de la coordinación del Ministerio de Trabajo, fue el de solicitar la derogación del Decreto N° 754/2000 que establecía el Régimen de descuentos sobre los haberes salariales de los/as agentes públicos/as. También se arribaron a diversos acuerdos salariales, que luego fueron plasmados como política salarial.

A su vez, con el fin de consensuar una ley que regule la negociación colectiva en el sector público provincial, el 8 de noviembre de 2005, sindicatos y estado conformaron de una Subcomisión Técnica para la redacción de un Proyecto de Ley de Negociación Colectiva para los/as trabajadores/as de la Administración Pública y Regímenes asimilables. Es en ella que se acuerda el texto del proyecto de ley sometido a consideración en la Legislatura Bonaerense en abril de 2006, siendo novedoso el hecho que fueron las partes interesadas quienes colegislaron sobre un tema que era de su interés. Se promulgó entonces la Ley N° 13.453.

Unos meses más tarde, en octubre de 2006, se promulgó la Ley N° 13.552, que regula las negociaciones colectivas entre la PBA en su carácter de empleador y el personal docente. Como consecuencia, en acta de fecha 28 de noviembre 2006, las partes constituyeron la Comisión Negociadora de nivel general, con la participación SUTEBA, FEB, UDA y AMET, y la representación del Estado empleador, a instancias del Ministerio de Trabajo, sin la presencia de UDOCBA, SOEME, ATE y UPCN.

A continuación, se desarrollan los principales aspectos establecidos en la Ley N° 13.453 y 13.552.

Ley N° 13.453 - Negociación colectiva entre la Administración Pública Provincial y sus empleados/as.

Ámbito personal de aplicación

Esta normativa establece el marco regulatorio de las negociaciones colectivas de la administración pública provincial, excluyendo al personal policial, ministros, subsecretarios, autoridades superiores de entes autárquicos y clero, docentes y judiciales.

Niveles de negociación



Determina que la negociación podrá revestir el carácter de general o sectorial, a partir de la integración de Comisiones negociadoras de las que serán partes los/as representantes de los/as trabajadores/as estatales y los/as del Estado empleador, que coordinadas por la autoridad de aplicación adoptarán las decisiones por acuerdo.

Representación de parte empleadora

La normativa establece las representaciones en el Ministro/a de Economía y el Secretario/a General de la Gobernación¹ (actualmente estas funciones, por Ley de Ministerios, las tiene el Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros, en vez de la Secretaría General), o aquellos/as en quienes delegaren su competencia, los/as que en ningún caso deberán tener rango inferior a Director General, Provincial o equivalente.

En caso de negociaciones que comprendan un ámbito sectorial, la representación deberá integrarse, además, con los/as Ministros/as, Subsecretarios/as o funcionarios/as del área con rango equivalente, en quienes deleguen su competencia.

Representación de parte trabajadora

Al igual que las negociaciones colectivas de trabajadores/as del sector público en el ámbito nacional, la representación de los/as trabajadores/as de PBA también se caracteriza por el pluralismo sindical. Es posible diferenciar a estas representaciones según el ámbito de la negociación:

- Negociación con carácter general: la representación es ejercida por todas las asociaciones sindicales con personería gremial, cuyo ámbito personal y territorial comprenda a los/as agentes encuadrados/as en la Ley N° 10.430, y en aquellos supuestos en que dicha norma fuere de aplicación supletoria, análoga o como consecuencia de la absorción del personal antes sometido a regímenes nacionales.
- Negociación de carácter sectorial: la representación es ejercida por la asociación sindical con personería gremial específica del sector y aquellas asociaciones del mismo carácter que incluyan a ese sector en su ámbito de actuación, comprendiendo a los/as agentes encuadrados/as en la Ley N° 10.430.

¹ Ley N° 15.164, modificada por Ley 15.309.



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO
NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LOS TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA.
Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

Cabe resaltar que, a cada organización sindical con personería gremial, le corresponde un número de votos proporcional a la cantidad de afiliados activos. El cuadro a continuación esquematiza las organizaciones gremiales que participan de cada negociación, con la excepción de los gremios de la Paritaria Docente que se desarrollan en el próximo apartado:



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO
NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LOS TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA.
Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

RÉGIMEN ESTATUTARIO O CCT	ASOCIACIONES SINDICALES
LEY N° 10.430	ASOCIACIÓN DE TRABAJADORES DEL ESTADO - PROVINCIA DE BUENOS AIRES; UNIÓN PERSONAL CIVIL DE LA NACIÓN – SECCIONAL BUENOS AIRES; FEDERACIÓN DE GREMIOS ESTATALES Y PARTICULARES DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (FEGEPPBA); SINDICATO DE SALUD PÚBLICA (SSP); SINDICATO DE OBREROS Y EMPLEADOS DE MINORIDAD Y EDUCACIÓN (SOEME); ASOCIACIÓN DE EMPLEADOS DE LA DIRECCIÓN DE RENTAS E INMOBILIARIO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (AERI); ASOCIACIÓN DEL PERSONAL DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL (APOC); ASOCIACIÓN DE EMPLEADOS DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (AEMOPBA); ASOCIACIÓN GREMIAL DE EMPLEADOS DE ADMINISTRACIÓN, MAESTRANZA Y SERVICIOS DE CASINOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (AMS); SINDICATO GRÁFICO PLATENSE; SINDICATO DE OBRAS SANITARIAS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (SOSBA); ASOCIACIÓN SINDICAL DE PROFESIONALES DE LA SALUD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (CICOP); ASOCIACIÓN DE MÉDICOS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (AMRA); ASOCIACIÓN DE OBREROS Y EMPLEADOS DE LA DIRECCIÓN DE ARQUITECTURA DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (AJAMOP).
LEY N° 10.471	ASOCIACIÓN DE TRABAJADORES DEL ESTADO - PROVINCIA DE BUENOS AIRES; UNIÓN PERSONAL CIVIL DE LA NACIÓN – SECCIONAL BUENOS AIRES; SINDICATO DE SALUD PÚBLICA (SSP); ASOCIACIÓN SINDICAL DE PROFESIONALES DE LA SALUD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (CICOP); ASOCIACIÓN DE MÉDICOS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (AMRA).
LEY N° 10.449	ASOCIACIÓN DE TRABAJADORES DEL ESTADO - PROVINCIA DE BUENOS AIRES; UNIÓN PERSONAL CIVIL DE LA NACIÓN – SECCIONAL BUENOS AIRES; SINDICATO DE SALUD PÚBLICA (SSP); SINDICATO GRÁFICO PLATENSE.
LEY N° 13.487 y DECRETO LEY N° 9.688/81	ASOCIACIÓN DE TRABAJADORES DEL ESTADO - PROVINCIA DE BUENOS AIRES; UNIÓN PERSONAL CIVIL DE LA NACIÓN – SECCIONAL BUENOS AIRES
LEY N° 10.384	UNIÓN PERSONAL CIVIL DE LA NACIÓN – SECCIONAL BUENOS AIRES; SINDICATO DE OBRAS SANITARIAS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (SOSBA).
LEY N° 12.268	ASOCIACIÓN DE TRABAJADORES DEL ESTADO - PROVINCIA DE BUENOS AIRES; UNIÓN PERSONAL CIVIL DE LA NACIÓN – SECCIONAL BUENOS AIRES; UNIÓN MAQUINISTAS DE TEATRO Y TELEVISIÓN (UMTT).
LEY N° 10.328	ASOCIACIÓN DE TRABAJADORES DEL ESTADO - PROVINCIA DE BUENOS AIRES; UNIÓN PERSONAL CIVIL DE LA NACIÓN – SECCIONAL BUENOS AIRES; ASOCIACIÓN DEL PERSONAL DE VIALIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (APV).
LEY N° 13.447	ASOCIACIÓN DE TRABAJADORES DEL ESTADO - PROVINCIA DE BUENOS AIRES; UNIÓN PERSONAL CIVIL DE LA NACIÓN – SECCIONAL BUENOS AIRES; SINDICATO DEL PERSONAL MENSUAL DEL HIPÓDROMO DE LA PLATA (SPMHLP); AGREMIACIÓN BONAERENSE DE EMPLEADOS DE REUNIÓN HIPÓDROMO LA PLATA (ABER).
LEY NACIONAL N° 22.140	ASOCIACIÓN DE TRABAJADORES DEL ESTADO - PROVINCIA DE BUENOS AIRES; UNIÓN PERSONAL CIVIL DE LA NACIÓN – SECCIONAL BUENOS AIRES; ASOCIACIÓN GREMIAL DE EMPLEADOS DE ADMINISTRACIÓN, MAESTRANZA Y SERVICIOS DE CASINOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (AMS); ASOCIACIÓN EMPLEADOS DE CASINOS NACIONALES (AECN)
CCT N° 91/75	ASOCIACIÓN TRABAJADORES DEL ESTADO - SECCIONAL ENSENADA
CCT N° 36/75	SINDICATO DE LUZ Y FUERZA
CCT N° 17/75 - 24/75 - 164/75	UNIÓN FERROVIARIA; APDFA

Fuente: Elaboración Propia en base a Regímenes Estatutarios, CCT y Actas de Negociación Colectiva.



Ley N° 13.552 - Negociación Colectiva entre la PBA y el Personal Docente.

Ámbito de Aplicación

La Ley N°13.552 establece las disposiciones que rigen en las negociaciones colectivas que se celebren entre la PBA, en su carácter de empleador, y el personal docente que ejerce funciones en los establecimientos de enseñanza estatal de la jurisdicción provincial.

Niveles de Negociación

La negociación podrá revestir el carácter de general o particular, debiendo las partes articular la negociación en los distintos niveles.

Representación de parte empleadora

La ley establece que la representación del Estado Provincial será ejercida por el/la Director/a General de Cultura y Educación, el/la Ministro/a de Economía y el/la Secretario/a General de la Gobernación² (actualmente estas funciones las tiene el Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros, en vez de la Secretaría General) o aquellos/as funcionarios/as en quienes deleguen su competencia, los que en ningún caso podrán tener rango inferior a Director General, Provincial o su equivalente.

Representación de parte trabajadora

La representación de los/as trabajadores/as es ejercida por las entidades gremiales docentes con personería gremial cuyo ámbito de actuación personal y territorial incluya exclusivamente a todos/as los/as trabajadores/as encuadrados/as en la Ley N°10.579 y sus modificatorias, en el ámbito territorial de la PBA.

Actualmente, quienes participan en la negociación colectiva en representación de los/as trabajadores/as son el Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de la PBA (SUTEBA), la Federación de Educadores Bonaerenses (FEB), la Unión Docente de la PBA (UDOCBA), la Unión de Docentes Argentinos (UDA), la Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET), el Sindicato Argentino de Docentes (SADOP), la Asociación de Trabajadores Estatales (ATE) y la Unión Personal Civil de la Nación (UPCN), debiendo realizarse algunas consideraciones.

² Ídem 1.



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO
NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LOS TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA.
Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

Las partes se reconocen y validan como miembros negociadores de la Paritaria Docente, pero ello no fue siempre así. El 28 de noviembre de 2006 se constituyó la primera comisión negociadora, en la que participaron únicamente SUTEBA, FEB, UDA y AMET.

Cabe señalar que, en el año 2008, UDOCBA, ATE y UPCN participaron de la Paritaria Docente por orden judicial, mientras que el Sindicato de Obreros y Empleados de la Educación y la Minoridad (SOEME) no fue convocado. Esto se debe a que a la fecha de la celebración del acuerdo existía una contienda de competencia a ser dirimida ante la Corte Suprema referida a la intervención de SOEME.

A lo expuesto se suma que, hasta ahora, la participación de SADOP en las audiencias celebradas se limitó a la posibilidad de opinar, sugerir y efectuar requerimientos, no teniendo la facultad de emitir votos sobre las cuestiones que se someten a consideración de las organizaciones gremiales. Dicha entidad integra, junto a SUTEBA, FEB, AMET y UDOCBA³, el denominado Frente de Unidad Docente.

La Ley N° 13.522, a los fines de conformar la representación sindical en la unidad negociadora, establece que la integración de dicha representación será proporcional a la cantidad de afiliados que las entidades gremiales posean. A su vez, determina que corresponderá a cada organización sindical con personería gremial un número de votos proporcional a la cantidad de afiliados que represente en cada nivel de negociación.

Normativa que regula al personal del sector público de la PBA

Antes de desarrollar la normativa que regula al personal, es importante dimensionar el alcance del empleo público en la PBA. De acuerdo con datos del Sistema Integrado Previsional Argentino, en 2018⁴, el sector público provincial emplea a 592.007 personas. El

³Cabe destacar que, de acuerdo con lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires el 17 de diciembre de 2014 en la causa Q. 70.810 “Unión de Docentes de la Provincia de Buenos Aires contra Poder Ejecutivo. Medida Cautelar Autónoma o Anticipada. Recurso de Queja por denegación de recurso extraordinario (inaplicabilidad de ley - inconstitucionalidad)” la demandante se encuentra habilitada a participar de las negociaciones colectivas del personal docente de la Provincia de Buenos Aires en todos sus niveles, ya que en la sentencia la Suprema Corte suspendió, con relación a este sindicato, la aplicación del artículo 5° de la ley 13.552 y del decreto 1541/08, dictado por el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, habilitando su participación.

⁴ Se toma este año ya que son los últimos datos oficiales disponibles para ser citados.



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO
NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LOS TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA.
Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

92%, es decir 545.863 trabajadores/as registrados/as, pertenecen al Poder Ejecutivo Provincial, de los cuales el 62% son del sector educativo, 17% personal de seguridad, 12% de la administración central y 5% trabajadores/as de la salud (MTEySS, 2020). Por otro lado, tomando como fuente la Encuesta Permanente de Hogares al tercer trimestre de 2021, se observa que los/as trabajadores/as del empleo público representan el 18% del total de ocupados/as en la PBA (Maito Matías, Schachtel Lila y Garay Ignacio, 2022).

Con respecto a la normativa que encuadra los derechos y obligaciones del personal, la PBA cuenta con diferentes regímenes estatutarios y Convenciones Colectivas de Trabajo, que fueron sancionados con anterioridad a la vigencia de las Leyes N° 13.453 y 13.552. Esta situación instala en el escenario provincial el desafío de llevar adelante un proceso de negociación colectiva que en muchas oportunidades entra en tensión con el obsoleto principio de unilateralidad mencionado anteriormente, ya que diferencia de un Convenio Colectivo de Trabajo, un Estatuto Laboral es una norma dictada unilateralmente por el Poder Legislativo.

El régimen general para los/as trabajadores/as de la administración pública provincial está instituido en la Ley N° 10.430 (texto Ordenado Decreto N°1869/96 y modificatorias) y su Decreto Reglamentario N°4161/96, la cual intenta abarcar a la mayor cantidad posible de trabajadores/as. No obstante, la pretensión de esta ley de fijar algunas pautas uniformes y genéricas para regular las relaciones laborales entre trabajadores/as y Estado provincial, aportando mayores certidumbres sobre esta relación, no se traduce con claridad en la práctica, ya que existe una gran variedad de estatutos especiales que regulan regímenes sectoriales, normados en su mayoría por la Legislatura Bonaerense (Cabral y Schreginger, 2009: pág 94).

Estos regímenes sectoriales resultan de “...*la naturaleza de la actividad desempeñada, la especialidad profesional o simplemente el respeto a las condiciones de trabajo previas al traspaso de actividades que la Nación transfirió a la provincia...*” (Cabral y Schreginger, 2009: pág 161). Sobre este último punto cabe resaltar que la descentralización de funciones y responsabilidades de la Nación a los sistemas subnacionales, en el marco de las políticas neoliberales de los años noventa, no estuvo acompañada de los recursos económicos necesarios para su gestión. Por ello, estas restricciones condicionan, incluso hoy en día, la



capacidad presupuestaria de la provincia para mejorar las condiciones laborales de sus trabajadores/as.

A su vez, en algunos de los sectores transferidos se plantean otra complejidad, como es el caso del personal de los Casinos, en donde coexisten normativas nacionales y provinciales que regulan la actividad.

Los cuadros a continuación presentan los diferentes regímenes estatutarios y Convenciones Colectivas de Trabajo vigentes en la PBA, para aquellos/as trabajadores/as abarcados/as por la negociación colectiva:

RÉGIMEN ESTATUTARIO O CCT	PERSONAL ALCANZADO
Ley N° 10.430 y Decreto 4161/96	Personal de la Administración Pública Provincial (Estatuto General)
Ley N° 10.471 y Decretos N° 1192/91, 1719/91, 3588/91, 3589/91	Profesionales de la Salud (Carrera Profesional Hospitalaria)
Ley N° 10.579 y Decretos 2485/92 y 688/93	Personal Docente
Ley N° 10.449 y Decreto 1705/89	Personal Técnico Gráfico
Decreto Ley N° 9.688/81, Ley N° 10.383 y Ley N° 11.334	Investigador/a Científico Tecnológico
Ley N° 13.487 y Decreto 3939/06	Personal de Apoyo a la Investigación y Desarrollo Tecnológico
Ley N° 10.384 y Decreto 7796/86	Personal de ex Obras Sanitarias (Organismos: ADA, OCABA, SPAR)
Ley N° 12.268 y Decreto 3367/99	Personal de actividades artísticas, técnicas y complementarias
Ley N° 10.328 y Decreto 5885/86	Personal de la Dirección de Vialidad
Ley N° 13.477 y Decreto 379/15	Personal del Hipódromo
Ley Nacional N° 22.140	Personal transferido de Casinos
CCT N° 91/75	Personal del Astillero Río Santiago
CCT N° 36/75	Personal de la Dirección Provincial de Energía y del OCEBA (para este último organismo solo aplican algunas cláusulas establecidas en el Decreto 4661/97)
CCT N° 17/75 - 24/75 - 164/75	Personal Trasferido de Puertos

Fuente: Elaboración propia en base a Regímenes Estatutarios y CCT.

3. MECANISMOS INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO DE AUDIENCIAS Y CONCRECIÓN DE ACUERDOS

Hacia diciembre de 2019, la situación económica financiera de la PBA era compleja y delicada. La gestión de la gobernadora María Eugenia Vidal (2015 - 2019) había contraído deuda extranjera con bonistas internacionales para pagar deudas en pesos con el Gobierno



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO
NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LOS TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA.
Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

Nacional, y las/os funcionarios/as se encontraban trabajando fuertemente a fin de reestructurar y renegociar esa deuda pública. Esa situación se profundizó aún más con la falta de presupuesto, la eliminación de estructuras estatales, la pérdida de trabajadores/as calificados/as a través de jubilaciones y retiros voluntarios y la precarización de las condiciones de empleo. En el plano político, durante esta gestión el diálogo con los sindicatos fue complejo y primó la desconfianza entre las partes. Tal es así que años después apareció un video de una reunión celebrada el 15 de junio de 2017, en la que participaban miembros de la Agencia Federal de Inteligencia (AFI), y el entonces Ministro de Trabajo bonaerense Marcelo Villegas hablaba de desarrollar una “Gestapo” para terminar con los gremios (Bertoia, 2023).

En contraposición, con la gestión iniciada a fines de 2019 la negociación colectiva fue concebida como una herramienta democrática fundamental y se transformó en un instrumento cotidiano de la vida de los/as trabajadores/as estatales. Como muestra de ello, la primera convocatoria a fin de discutir salarios y condiciones de trabajo fue convocada por el Gobernador Axel Kicillof en Casa de Gobierno, dejando de manifiesto que las audiencias se llevarán a cabo en el Ministerio de Trabajo y no en el Ministerio de Hacienda y Finanzas, atento ser el primero el ámbito natural para llevar a cabo esas discusiones, focalizando la centralidad del diálogo con los sindicatos para la gestión del gobierno.

En esa primera oportunidad, luego de que cada una de las asociaciones sindicales representativas expusieron sus posiciones y reclamos, los/as funcionarios/as del Gobierno provincial dejaron en claro sus objetivos: que el salario no pierda frente a la inflación, que no haya pérdida del poder adquisitivo y jerarquizar a la administración y a los/as trabajadores estatales. En base a ello, y como consecuencia de los diversos reclamos sindicales, se establecieron distintas mesas de trabajo organizadas en tres ejes: 1) Ingresos y regularización de contratos; 2) Licencias por cuestiones de género; y 3) Carrera administrativa.

Pocos días después de las primeras convocatorias, el 19 de marzo de 2020, y con el fin de proteger la salud pública ante la pandemia desatada por el COVID-19, el Presidente de la Nación dictó el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 297/2020, en el que dispone la medida de “Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio” (ASPO) hasta el 31 de marzo inclusive.



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO
NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LOS TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA.
Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

Como consecuencia de la situación epidemiológica, esa medida se prorrogó en reiteradas oportunidades.

En sintonía, y mediante el Decreto N° 165/2020, el Gobernador de la PBA, declaró asueto administrativo en el ámbito de la Administración Pública Provincial por el mismo período, con excepción del personal jerarquizado superior y funcionarias/as de todos los regímenes estatutarios vigentes.

Ante esta situación, mediante Resolución 120/2020 la Ministra de Trabajo de la PBA, Lic. Mara Ruiz Malec, estableció que los servicios y actividades desarrollados en el marco de la negociación colectiva en la órbita de ese Ministerio de Trabajo, entre otros, serían considerados como no interrumpibles en la emergencia, en los términos del artículo 3° del Decreto antes mencionado. De esta forma, era posible dar respuesta de forma conjunta a las distintas vicisitudes que se sucedieran en el ámbito de la administración pública provincial y continuar con los compromisos asumidos en las primeras reuniones de negociación colectiva.

Para lograrlo, fue necesario buscar herramientas que permitieran continuar con la negociación colectiva tal como se venía realizando hasta el momento, respetando la participación de todos los gremios. Así, se contó con una plataforma virtual de videoconferencia que permitió llevar a cabo las audiencias en línea⁵.

A pesar de las dificultades del contexto, se mantuvo un ritmo constante de negociación colectiva, que se evidencia en la cantidad de audiencias (virtuales y presenciales) y acuerdos suscritos. En 2020 se realizaron 96 audiencias, contabilizando tanto las paritarias, mesas técnicas y mesas de diálogo. En 2021, se incrementaron a 122 y tan solo en enero y agosto de 2022 (6 meses) se registraron 55 audiencias.

Sin perjuicio del ritmo que mantuvo la negociación colectiva en el período indicado, debe tenerse en cuenta que no solo se han tratado temas de índole salarial. Más adelante se profundiza en las diversas temáticas tratadas en la negociación colectiva, poniendo énfasis en los acuerdos celebrados para el estatuto general de la Ley N° 10.430.

⁵Cabe mencionar que esa herramienta no solo fue efectiva para la negociación colectiva en el sector público provincial, sino que también se utilizó para dirimir los conflictos colectivos en el sector privado y en el sector público municipal.



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO
NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LOS TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA.
Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

La centralidad que otorgó el gobierno provincial a la negociación colectiva también puede observarse en las características de los actos administrativos que aprobaron las Actas Acuerdos. Hasta 2019, los acuerdos arribados eran refrendados mediante decreto del/de la Gobernador/a, transcribiendo lo acordado por las partes. A partir de 2020, se cambió esa lógica y los decretos dictados por el Gobernador “Aprueban” las Actas Acuerdo para otorgar legitimidad a lo acordado colectivamente, lo cual puede ejemplificarse con el Decreto 604/2021. Entre febrero de 2020 y agosto de 2022 se concretaron 178 acuerdo en la totalidad de los regímenes estatutarios, que en su mayoría fueron aprobados por Decreto del Gobernador, conforme la Ley N° 13.453, o por Resolución de la Ministra de Trabajo para los acuerdos arribados en el marco de la Ley N° 13.552.

4. PRINCIPALES TEMÁTICAS ABORDADAS EN ACUERDO ALCANZADOS PARA EL ESTATUTO GENERAL - LEY N° 10.430

De acuerdo con la Ley N° 13.453, son materia de negociación colectiva todas las cuestiones que integran la relación de empleo, ya sean salariales o vinculadas a la prestación de servicio o condiciones laborales de los/as trabajadores/as. Solo quedan excluidas de la negociación “...*la facultad de dirección del Estado en cuanto a la organización y conducción de la Administración Pública Provincial, comprensiva de su estructura orgánica*” y “...*el principio de idoneidad como base del ingreso y la promoción de la carrera administrativa*” (Ley N° 13.453, artículo 11). A su vez, esta norma establece que los acuerdos vinculados a condiciones económicas y salariales deberán basarse en las normas legales y presupuestarias.

Teniendo este marco de delimitación, el Estado provincial y las organizaciones gremiales en el primer encuentro paritario generaron una agenda de temas a trabajar, en función de las necesidades de pequeño, mediano y largo plazo. A continuación, se desarrollan algunos de los temas abordados en la negociación colectiva de la PBA, más allá de los salariales, poniendo especial énfasis en acuerdos alcanzados para el estatuto general de la Ley N° 10.430.



Regularización del empleo público

Como mencionamos previamente, uno de los principales objetivos del gobernador Axel Kicillof desde que asumió la gestión en diciembre 2019, fue el de llevar adelante diferentes medidas de regularización en materia de empleo público, receptando el diagnóstico realizado, no solo por los equipos de trabajo del gabinete provincial, sino, principalmente, por las diferentes organizaciones gremiales. Entre las medidas llevadas a cabo, se encuentran la regularización de modalidades precarias de contratación y el pase a planta permanente.

A. Regularización de modalidades precarias de contratación

Con la sanción de la Ley de Emergencia Administrativa y Tecnológica N° 14.815 y sus prórrogas, Decreto Reglamentario N° 592/16 (luego modificado por el Decreto N° 304/2020), el gobierno de María Eugenia Vidal impulsó y validó la implementación de Contratos de Servicios, una de las principales modalidades de contratación precaria. Según la Ley, estas contrataciones en el marco de la emergencia pueden celebrarse cuando se “...preste un servicio determinado sin sujeción a un resultado concreto, siempre que responda a una necesidad de carácter transitorio o estacional...” (artículo 23). Asimismo, establece que “...La celebración del contrato no generará una expectativa o derecho a prórroga, ni creará una relación laboral de dependencia” (artículo 25).

Estos contratos se encontraban delimitados para aquellas tareas que no pudieran ser cumplidas por el personal de planta permanente y se operativizan a través del régimen de monotributo. No obstante, y a pesar del carácter transitorio o estacional, entre 2016 y 2019, esta modalidad de contratación no fue la excepción, sino que fue la regla. Es decir, se promovió este tipo de contratación en la cual los/as trabajadores/as prestan servicios habituales (y no transitorios) pero sin tener acceso a los derechos establecidos por el estatuto general de la Ley N° 10.430: sin contar con aportes jubilatorios, cobertura de salud y de riesgos de trabajos, vacaciones y licencias pagas, estabilidad laboral, entre otros derechos.

Para revertir esta situación, a través del trabajo conjunto entre el Estado Empleador y las asociaciones sindicales se realizó un análisis y detección de trabajadores/as que se encontraban con alguna forma de contratación precaria. No solo se identificaron contrataciones en el marco de la Ley N° 14.815, sino también otros tipos de modalidades



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO
NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LOS TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA.
Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

existentes en organismos regulados por estatutos específicos. Para Agosto de 2021, este proceso de detección alcanzaba a más de 18.300 trabajadores/as (Acta 17 de agosto de 2021⁶).

A medida que se iba consolidando el diagnóstico, el Estado provincial comenzó a incorporar a estos/as trabajadores/as en alguna de las modalidades de plantas de personal existentes en los regímenes estatutarios del organismo en el que se desempeñaba. Por ejemplo, en aquellas jurisdicciones alcanzadas por el estatuto general de la Ley N° 10.430, la modalidad más utilizada fue la Planta Temporal Transitoria, que garantiza muchos más derechos que los Contratos de Servicios en el marco de la Ley de Emergencia. Por empezar, reconoce el vínculo laboral con el estado y otros derechos asociados a una relación de dependencia, con la excepción de la estabilidad laboral de una planta permanente, entre otros.

B. Ingreso a la Planta Permanente

Otra de las promesas sin cumplir del gobierno de María Eugenia Vidal, pese a los distintos acuerdos paritarios suscritos y violando el principio de buena fe negocial, fue el del ingreso a la planta permanente, tanto en el régimen de la Ley N° 10.430 como de algunos otros estatutos, de trabajadores/as con una antigüedad laboral considerable que permanecían vinculados a la Administración Pública bajo algún tipo de planta temporal o transitoria. A través del diálogo entre el Estado y las organizaciones sindicales se detectaron y se reactivaron las tramitaciones administrativas con el fin de concretar estos derechos.

A su vez, mediante Acta Acuerdo del 10 de marzo de 2022⁷, las partes acordaron iniciar un proceso de ingreso a la Planta Permanente con Estabilidad, previsto en el art. 15 de la Ley N° 10.430, de aquellos/as trabajadores/as que al 31 de diciembre de 2021 y con continuidad en el 2022, se encontraban revistiendo en Planta Temporal Transitoria, Contratados o Mensualizados. Estas designaciones se realizarían por etapas, priorizando la fecha de inicio de vínculo laboral y tomando en consideración los cargos y cupos presupuestarios disponibles.

⁶ EX-2021-20328644- -GDEBA-DPNCMTGP.

⁷Decreto 932/2022, complementada por Resolución 33/2022 de la Subsecretaría de Gestión y Empleo Público del Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros



Carrera Administrativa - Reubicaciones/promociones excepcionales

Otro de los puntos que urgían de tratamiento era el de la reforma de la Carrera Administrativa con ingresos y ascensos por concurso. En ese sentido, se acordó el desarrollo de una Mesa Técnica específica para el tratamiento de la Carrera Administrativa del personal alcanzado por el estatuto general de la Ley N° 10.430.

Para comprender la agenda de temas a tratar en esta mesa, es necesario aclarar, tal como lo hace Mirta Bruno (2008), que las disposiciones sobre carrera administrativa no son aplicadas desde principios de la década del '90. Por este motivo, la carrera está prácticamente paralizada, los ascensos y las designaciones de personal jerárquico se realizaron a lo largo del tiempo con interinatos sin concurso, salvo algunas excepciones.

La falta de implementación de la Carrera Administrativa influye en la falta de incentivos para los/as trabajadores/as. Para tomar dimensión de esta problemática, a inicios de 2020 en la Administración Pública Provincial no existía un área o unidad orgánica que se encargue de pensar, planificar y desarrollar la Carrera Administrativa. Tampoco se contaba con un rector metodológico que establezca cómo diseñar los planteles básicos de las jurisdicciones, entendidos como las dotaciones de personal cuantitativa y cualitativamente necesarias para la consecución de las misiones y para el ejercicio de las funciones inherentes a cada unidad orgánico-funcional vigente, debiendo ajustarse anualmente al Presupuesto aprobado (Ley N° 10.430, artículo 139).

En este marco, se avanzó en las siguientes medidas:

- Se cambió la denominación y las acciones de la Dirección de Selección y Movilidad Interna por Dirección de Carrera Administrativa del Empleo Público, a través del Decreto N° 31/2020.
- Se aprobó un reglamento para que los organismos presenten sus planteles de personal, por medio del Decreto N° 89/2021. Los procedimientos aprobados permiten avanzar hacia un diagnóstico integral, oportuno y preciso de los/as trabajadores/as que prestan servicios en cada organismo y de las vacantes disponibles, siendo un puntapié



indispensable para proyectar luego la implementación de la Carrera Administrativa y un sistema de concursos.

- Se realizó una propuesta de segmentación de cursos del Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP), a partir de criterios identificables que permitan crear trayectorias formativas de acuerdo a la situación de revista de los/as trabajadores.
- En la Mesa Técnica de Carrera Administrativa se construyó un diagnóstico integral de la situación de la carrera (Acta Acuerdo N° 4, suscripta el 21 de febrero de 2020). También en este marco, se trabajaron los instrumentos administrativos necesarios para la puesta en funcionamiento de promociones y ascensos. Se acordó impulsar un proyecto de Reglamento que permitiría que los/as trabajadores/as de la Administración Pública Provincial tenga acceso a participar de un proceso de selección (concurso) para la cobertura interina de cargos con funciones jerarquizadas de jefatura de departamento y subdirección (Acta Acuerdo suscripta el 4 de mayo de 2023).

En paralelo a estas políticas de empleo público que apuntan a generar un marco de condiciones general que permitan la implementación de la Carrera Administrativa, se acordaron a través de la negociación colectiva otras medidas con el fin de subsanar el atraso en la materia y dotar de contenido efectivo el concepto de carrera escalafonaria.

A partir del Decreto N° 1257/2020, y sus modificatorios, convalidado por la Legislatura Bonaerense, se dispuso de forma excepcional la promoción de grados del escalafón de cada agrupamiento del personal reviste en la planta permanente con estabilidad del régimen de la Ley N° 10430, según ciertos requisitos de antigüedad laboral. Medidas excepcionales similares se aplicaron en otros regímenes estatutarios, de acuerdo con las particularidades de los mismos.

Por último, cabe mencionar que el Acta Acuerdo suscripta el 4 de mayo de 2023, incluye una promoción similar a la implementada bajo el Decreto N° 1257/2020, pero con otros criterios temporales. A su vez, dicha Acta Acuerdo contempla una reubicación excepcional de categoría escalafonaria para el personal que acredite el desempeño de funciones jerarquizadas de Subdirección o Jefatura de Departamento (en el marco de la Ley



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO
NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LOS TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA.
Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

Nº 10.430), en la medida que lo soliciten y cumplan con ciertos requisitos. Al momento de elaboración de la presente ponencia resta dictar los actos administrativos que materialicen estas medidas.

Licencias parentales

La creación del Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual es una política pública que tiene como uno de sus principales objetivos la incorporación de la perspectiva de género en las políticas de gobierno y la identificación de espacios prioritarios de intervención. Consecuentemente, el Estado provincial y las asociaciones sindicales acordaron trabajar sobre un modelo que contribuya a reducir las desigualdades de género en la crianza de las infancias y adolescencias. Se presentaron diversas propuestas y se elaboró un proyecto unificado que se concibió como una conquista en materia de derechos laborales, pero también como un avance para un problema más amplio que permea a nuestras sociedades: la desigual distribución de las tareas del cuidado.

Se entiende por cuidado a “...un conjunto de actividades necesarias para satisfacer las necesidades básicas para la existencia y desarrollo de las personas” (Atenea y Mujeres Sindicalistas y Atenea, 2020: pág 6). Cuando se habla de una distribución desigual de estas tareas se alude a que han estado delegadas tradicionalmente en las mujeres y disidencias feminizadas, bajo el argumento de que ellas se encuentran naturalmente preparadas para su realización, mientras que los hombres asumen el rol de proveer económicamente a los hogares por medio del trabajo remunerado.

Teniendo en cuenta esta realidad, los/as integrantes de la Mesa Técnica partieron de un diagnóstico compartido en el cual se consideraba que el sistema de licencias en la PBA reproducía estas desigualdades, en la medida en que se basaba en un enfoque maternalista que acentuaba la tradicional separación de roles haciendo recaer las tareas del cuidado del hogar, de hijos/as y de otras personas convivientes casi exclusivamente sobre las mujeres y disidencias feminizadas, perjudicando sus posibilidades de inserción y continuidad en el ámbito laboral. Por ello, esta Mesa Técnica se propuso como objetivos fomentar modelos de



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO
NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LOS TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA.
Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

crianza compartida y permitir una mayor libertad a las familias para decidir sobre la organización de las tareas de cuidados, además de proteger los derechos de infancias y adolescencias.

Cabe resaltar que el Poder Ejecutivo provincial recibió diversas consultas por proyectos legislativos que trataban la temática. En esos casos, el Ministerio de Trabajo siempre sostuvo en sus respuestas oficiales que correspondía abordar el tema en el marco de la negociación colectiva, potenciando de esta forma la construcción con los actores del mundo del trabajo. En ese sentido, el 18 de noviembre de 2021 se firmó un Acta Acuerdo, aprobada por el Decreto N° 140/2022, sobre licencias parentales para el personal comprendido en el régimen establecido por la Ley N° 10.430 y, mediante Decreto N° 519/2023 se extendió al resto de los regímenes estatutarios.

De esta forma, se establecieron cambios a las licencias existentes e incorporaron nuevas. A continuación, se mencionan las principales modificaciones superadoras con percepción íntegra de haberes.

- Cuidado del recién nacido: Se adicionan 45 días complementarios a los 90 existentes, lo que alcanza a un total de 135 días. Si el/la corresponsable parental también pertenece a la administración pública, la persona gestante podrá optar quien usufructúa esos días y hacer coincidir una parte o la totalidad de la licencia entre ambas personas.
- Nacimiento niño/a con discapacidad: 180 días corridos.
- Persona gestante: 5 o 6 meses de licencia, dependiendo de nacimientos de bajo o alto riesgo.
- Pérdida de gestación: antes 15 días / ahora 3 meses.
- Fallecimiento de recién nacido: antes 45 días / ahora 3 meses.
- Nacimiento para el corresponsable parental no gestante: antes 3 días / ahora 15 días (corridos posteriores al parto o 5 días anteriores y 10 posteriores).
- Adopción:

Hasta 3 años - Antes 90 días / Ahora 120 días.

De 3 a 6 años - 135 días.



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO
NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LOS TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA.
Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

De 6 a 10 años - 150 días.

De 10 a 18 años, o con discapacidad - 180 días.

Se elimina el límite original de 7 años.

- Trámite de adopción: 2 a 10 días corridos.
- Licencia por abrigo: 90 días anuales.
- Franquicia diaria por alimentación menor de 1 año o en guarda tutela o responsabilidad parental: 2 horas diarias.
- Fallecimiento del corresponsable parental: antes 2 o 3 días / Ahora 1 o 3 meses según la edad del hijo menor de edad.
- Familiar enfermo: antes: 15 días / ahora 20 días y 35 días con discapacidad.
- Tratamiento de fertilización asistida: hasta 10 días anuales.

Pautas salariales y bonificaciones

Durante el período en análisis el eje central de las negociaciones colectivas fue la temática salarial. Como se mencionó anteriormente, la primera ronda de negociación colectiva del gobierno de Axel Kicillof se inició poco antes de la pandemia desatada por el COVID-19 y, a pesar de las complejidades de gestión y el esfuerzo presupuestario que exigió la pandemia, la Mesa Técnica Salarial tuvo como pilar fundamental proteger los salarios y no perder poder adquisitivo ante la inflación.

En este marco se trabajó una pauta salarial inicial para los diversos sectores, haciendo un seguimiento conjunto y permanente de la situación macroeconómica, con el fin de reabrir las mesas de negociación en función de dicho contexto. Además, se tuvo especial consideración a los/as trabajadores/as con ingresos más bajos, al momento de definir los aumentos salariales, como así también a aquellos colectivos que habían estado más expuestos a la situación epidemiológica producto del COVID-19: tal es el caso de los/as trabajadores/as de la salud.

Por otra parte, los diversos organismos presentaban sus particularidades. En un primer análisis, se detectó una gran diferencia en salarios entre los diferentes ministerios y jurisdicciones de la Provincia, y al interior de los mismos, originada en regímenes horarios



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO
NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LOS TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA.
Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

diferenciados, la existencia de múltiples bonificaciones y elevadas compensaciones salariales con viáticos y horas extras. Esta situación era consecuencia de la falta de una visión salarial planificada y coordinada, ya que en muchos casos la política salarial se dirimía al interior de cada Ministerio.

Ante este panorama, y con el fin de tender paulatinamente hacia una mayor homogeneización de las condiciones salariales, se estableció un cronograma de unificación de régimen de labor en 40 horas semanales y se implementó un nuevo esquema general de bonificaciones que respete el principio constitucional de igual remuneración por igual tarea. Como consecuencia, se redujeron considerablemente los diversos mecanismos de compensación económica subjetivas y discrecionales, como las horas extras y los viáticos compensatorios. El cronograma se inició en diciembre de 2020 y se fue desarrollando durante todo el 2021 y 2022.

Al respecto, debe destacarse que esta medida se podría haber implementado con un decreto del Gobernador. Sin embargo, la administración apostó a la negociación colectiva y al diálogo con las organizaciones gremiales, por lo que se llevaron a cabo diversas mesas sectoriales de negociación.

La tabla a continuación detalla por jurisdicción la vigencia del nuevo régimen de labor y los decretos a través de los cuales se aprobaron los acuerdos e instrumentaron las medidas:



JURISDICCIÓN	VIGENCIA	DECRETO
Ministerio de Gobierno	mar-21	141/2021
DGCyE	ago-21	605/2021
Ministerio de Desarrollo Agrario	sep-21	798/2021
Ministerio de Producción, Ciencia, Tecnología e Innovación	sep-21	779/2021
Ministerio de Desarrollo a la Comunidad	sep-21	807/2021
Ministerio de Trabajo	dic-21	1153/2021
Ministerio de Seguridad	dic-21	139/2022
Comité de Cuenca del Río Reconquista (COMIREC) Comité de Cuenca del Río Luján (COMILU)	dic-21	547/2022
Ministerio de Comunicación Pública	dic-21	1093/2021
Secretaría General de Gobierno	dic-21	188/2022
Ministerio de Justicia	feb-22	177/2022
Ministerio de Salud	feb-22	325/2022
Dirección General de Cultura y Educación (Auxiliares)	mar-22	En trámite
Organismo Provincial de la Niñez y Adolescencia	mar-22	710/2022
Comisión de Investigaciones Científicas	abr-22	81/2022
Corporación de Fomento (CORFO) Río Colorado	abr-22	759/2022
Universidad Provincial de Ezeiza Universidad Provincial del Sudoeste	sep-22	2235/2022

Fuente: Elaboración propia en base a Decretos provinciales

Por último, si bien el presente apartado profundiza en acuerdos alcanzados en el marco del estatuto general - Ley N° 10.430, cabe mencionar dos temáticas que se trataron en otros estatutos de personal y que adquieren especial relevancia ante el contexto de pandemia en el cual transcurrieron los años analizados:

- Ley N° 10.579 (Estatuto Docente), se arribó a un acuerdo respecto de las condiciones en que se implementó el trabajo remoto.
- Ley N° 10.471 (Carrera Médico Hospitalaria), se logró consensuar un Proyecto de Ley para la incorporación de nuevas profesiones a esta regulación.

5. CONCLUSIONES



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO
NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LOS TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA.
Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

Este trabajo analizó el proceso de negociación colectiva y ampliación de derechos en la Administración Pública de la PBA, entre 2019 y 2022, teniendo en cuenta el contexto en que se realizaron las negociaciones.

Para ello, se describieron las normativas regulatorias y los actores que integran las mesas de negociación. Se pudo evidenciar la heterogeneidad y complejidad de normas que rigen el empleo público en la PBA. Si bien a lo largo del tiempo la negociación colectiva se fue fortaleciendo y, particularmente durante la gestión de Axel Kicillof, el diálogo con las organizaciones gremiales estuvo en el centro de la gestión, en algunos debates persisten reminiscencias de una lógica unilateral de la administración que moldeó por muchos años el empleo público provincial. En cuanto a los actores que participan de las negociaciones, se pudo dar cuenta de la diversidad de organizaciones sindicales, reflejando el principio de representación plural de negociación que caracteriza al sector público y esclareciendo la dinámica de integración de mesas en función de los/as trabajadores/as alcanzados/as por los distintos estatutos de personal.

También se expusieron los mecanismos institucionales utilizados para el desarrollo de audiencias y concreción de acuerdos, dando cuenta, por un lado, de las herramientas creadas para continuar con la negociación colectiva en el marco de la pandemia. Es decir, no se frenaron las negociaciones ante el contexto sanitario, sino que por el contrario las audiencias virtuales y la voluntad de las partes permitieron que se mantuviera un ritmo de negociación constante. Por otro lado, la centralidad otorgada a la negociación como proceso democratizador se vio reflejada en la lógica de los decretos del Gobernador o Resoluciones de la Ministra de Trabajo que “Aprueban” las Actas Acuerdo para otorgar legitimidad a lo acordado colectivamente.

Finalmente, se analizaron los principales temas tratados en las mesas de negociación colectiva, consensuados entre el Estado empleador y los gremios, poniendo el foco en los/as trabajadores/as alcanzados por el estatuto general. Proteger los salarios y no perder poder adquisitivo ante la inflación fue uno de los pilares de la gestión, a pesar de contar con grandes complejidades presupuestarias ante la emergencia sanitaria y el contexto inflacionario. A su



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO
NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LOS TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA.
Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

vez, se trabajó en homogeneizar el esquema de bonificaciones entre las jurisdicciones y generar un escenario más equitativo entre trabajadores/as. Más allá de los temas salariales, también se concretaron mejoras de las condiciones laborales a través de medidas de regularización en materia de empleo público, avances en torno a la carrera administrativa y modificación del régimen de licencias.

Para entender el proceso de revitalización de la negociación colectiva en el sector público de la PBA es fundamental focalizar en el punto de partida trazado entre el Estado empleador y las organizaciones gremiales: regularizar-jerarquizar el empleo público y proteger-mejorar los salarios. Establecer y desarrollar la práctica del diálogo y la concertación en el sector público contribuye, no sólo a asegurar el equilibrio de las relaciones laborales y sociales entre el Estado y sus trabajadores/as, las organizaciones sindicales y sus afiliados/as, sino también a colaborar con el desarrollo de una mejor administración y, fundamentalmente, a profundizar la democracia.

Las instituciones que regulan las relaciones laborales son centrales para avanzar en la disminución de las desigualdades económicas, sociales y de género. En este caso, puede concluirse que el proceso de negociación colectiva llevado adelante operó como una herramienta fundamental para mejorar las condiciones laborales y mitigar las desigualdades de género. Asimismo, esto permitió que en más de mil días de gestión no se realicen medidas de fuerza significativas y, en el caso particular de la educación, no se perdieron días de clases por conflictos colectivos de trabajo.

A pesar de lo expuesto, la PBA presenta muchos desafíos en materia de empleo público. Uno de ellos es profundizar la revalorización del rol del Estado y de sus trabajadores/as, jerarquizando y profesionalizando el empleo público a partir del funcionamiento y mejora de la Carrera Administrativa. Otro de ellos refiere a la necesidad de tender hacia una homogeneización de las normativas regulatorias que permitan reducir la diversidad de regímenes de personal, a partir de la celebración de Convenios Colectivos de Trabajo, tanto a nivel general como sectorial, siendo la negociación colectiva la herramienta fundamental para consensuar estas medidas.



Por último, es necesario señalar que la variedad de regímenes estatutarios y las consecuencias de la aceleración de precios por la situación económica general llevaron a que en el período estudiado hubiera una constante reapertura de las mesas paritarias. Ante esta situación, se presenta el desafío de reconfigurar la dinámica de la negociación colectiva, para que los acuerdos alcanzados abarquen la mayor cantidad de estatutos posibles y que las pautas salariales establecidas adquieran mayor perdurabilidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Armelino, Martín (2009). Breve historia de la negociación colectiva en la administración pública nacional. Ciudad autónoma de Buenos Aires: 9º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Asociación Argentina de Especialistas de Estudios del Trabajo.
- Bertoia, Luciana (8 de junio de 2023). El plan "Gestapo" o cómo meter presos a los sindicalistas: las claves del informe de la Bicameral de Inteligencia. Página 12. <https://www.pagina12.com.ar/502934-gestapo-los-sindicatos-fueron-el-blanco-del-espionaje-macris>
- Bruno, Mirta (2008). Negociación Colectiva en el Sector Público. La Plata: Subsecretaría de Modernización del Estado.
- Cabral, Pablo y Schreginger, Marcelo José (2009). El Régimen de Empleo Público en la Provincia de Buenos Aires. Abeledo Perrot.
- Maito Matías, Schachtel Lila y Garay Ignacio (2022). Otra mirada del empleo público en la Argentina. Un análisis sobre la base de la EPH-INDEC de alcance urbano. Secretaría de Gestión y Empleo Público. Jefatura de Gabinete de Ministros. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/inap/notas-breves-del-inap/otra-mirada-del-empleo-publico-en-la>
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social - MTEySS (2020). Provincia de Buenos Aires. Informe de diagnóstico laboral 2020. Disponible en: https://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/informesprovinciales/InfDiagLab_202001_ENE_BuenosAires.pdf



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO
NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LOS TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA.
Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

- Mujeres Sindicalistas y Atenea (2020). El trabajo de cuidados. Trabajo, cooperación y solidaridad. Tercera edición. Disponible en: <http://sindicalfederal.com.ar/wp-content/uploads/FINAL-cuadernillo-2020-mujeres-sindicalistas1.pdf>
- Villavicencio Ríos, Alfredo (2006). La redefinición de las funciones y los modelos de negociación colectiva en los albores del siglo XXI. Revista de Trabajo N°3. Ed. MTESS-Buenos Aires Argentina.
- Rial, Noemí (2004). La representatividad de los actores sociales, formas emergentes de representación de los trabajadores. En: Documento de exbecarios argentinos del grupo Bologna-Castilla la Mancha - Turín. XIII Encuentro. Puerto Varas, Chile.
- Rial, Noemí (2013). La negociación colectiva en el sector público. En Negociación colectiva en el sector público. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Riveiro, G. y Salzmán M. (2019). Licencias parentales: hacia un modelo de corresponsabilidad en Argentina. Congreso Nacional de estudios del Trabajo: Los trabajadores y las trabajadoras en el escenario actual. Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis. Buenos Aires, 7, 8 y 9 de Agosto.
- Senén González, C., Medwid, B. y Trajtemberg, D. (2011). Los determinantes de la negociación colectiva. En Revista Latinoamericana de Estudios do Trabalho, Año 16, no 25.
- Spairini H. y Salas E. (2013). La negociación de los convenios colectivos sectoriales. Experiencias en el diseño de regímenes de carrera funcionaria. En Negociación colectiva en el sector público. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.