

Empleo, Negociación Colectiva y Modalidades Contractuales en el Sector Público Nacional.-

Omar Auton

La negociación colectiva nace en la República Argentina como política generalizada en la década del 40 y recibe su consagración legal en 1952, con la sanción de la ley 14.250 llamada comúnmente de convenios colectivos de trabajo.

Sin embargo esta norma se aplicó durante más de 30 años solamente para el sector privado y el llamado de empresas del estado.

Si bien desde un primer momento el sector del Estado empresario (SEGBA, YPF, FERROCARRILES ARGENTINOS, OBRAS SANITARIAS) estuvo fuera de la discusión acerca de la naturaleza jurídica de la relación de empleo, aceptándose el carácter laboral de la misma y por ende la razonabilidad de la determinación de las condiciones del empleo a través de la negociación colectiva, muy distinta fue la suerte del empleo público en lo que hace a su Administración Central.

Si el sindicalismo del sector público nace en la década del 40, o sea hace más de sesenta años y nadie discute hoy en nuestro país el derecho de los empleados públicos a sindicalizarse (No ocurre lo mismo en otros países por Ej. República Dominicana donde en pleno siglo XXI aún carecen de ese derecho) con excepción de las fuerzas armadas y de seguridad, lo cierto es que recién a fines de los 80 en forma muy excepcional pudieron empezar a negociar sus condiciones de trabajo. (en el ex Instituto de Previsión Social, hoy ANSES)

Si bien nadie les negaba el derecho a peticionar ante el Estado empleador por mejores salarios o mejores licencias, la pretensión de acceder a una discusión y elaboración conjunta de esas condiciones parecía una verdadera utopía, en una etapa en la cual los teóricos del derecho administrativo discutían cual era el carácter de esa relación.

De las posiciones que le negaban a este vínculo el carácter de contrato, dado que, sostenían, no era un acuerdo de partes, el trabajador no podía discutir los contenidos de ese “contrato” solo aceptarlos o no trabajar en el Estado, pasando por quienes sostenían que aunque mas no fuera, esa aceptación era una manifestación de voluntad y podía asimilarse a un “contrato de adhesión”, el más conocido de esta forma es el contrato de alquiler donde el propietario establece los requisitos y el locatario los acepta o no, hasta el reconocimiento que había un contrato pero no laboral sino administrativo, asistimos a un debate que duró más de treinta años.

El debate era en el fondo entre aceptar que el empleado público es un trabajador igual que cualquier otro que compromete su fuerza de trabajo a cambio de un salario o bien era un “funcionario”, esto es que su función está vinculada a la función del gobierno y esta al interés general, que ello deriva en prerrogativas tan especiales para el Estado e su rol de empleador, que podría poner en riesgo la misma gobernabilidad si no se reconocieran.

Este no es un debate prehistórico ni está superado, se expresa tanto en el conflicto entre los fueros contencioso administrativo y laboral para ver cuál es el fuero competente en los juicios derivados de la relación de empleo, como en la doctrina Administrativa.

Es a partir de 1983 que este debate crece, la recuperación de la democracia luego de la larga noche de la dictadura militar, movilizó las expectativas de toda la sociedad argentina hacia la construcción de formas menos autoritarias de convivencia, diálogo, democracia, participación, tolerancia, se constituyen en sustantivos de un nuevo lenguaje que también llegó al Estado-empleador.

Conjuntamente aparece una nueva generación de dirigentes sindicales pretender no ser más un “hermano menor” dentro del movimiento obrero argentino y pone el tema de la negociación colectiva en el sector público como eje central de su acción sindical.

En ese nuevo marco político el gobierno argentino recepta en 1986, a través de la ley 23.328, el convenio 151 de la OIT y en 1988 mediante la ley 23.544 el convenio 154, verdadero esqueleto jurídico del derecho a la negociación colectiva, incluyendo en el sector público. En esos años (1987) que nace la comisión de Política Salarial y otras condiciones de Empleo en el Sector Público, que pone en marcha algo absolutamente

inédito, el Estado se integra junto a las organizaciones del trabajo a una mesa de discusión sobre salarios y condiciones de empleo, priorizando la construcción de políticas por consenso a la posibilidad de su fijación unilateral.

Esta riquísima experiencia se vuelca en un proyecto de Ley de Negociación Colectiva en el sector público, que si bien no llegó a debatirse fue base y antecedente de la ley 24.185 sancionada en 1992.

NEGOCIACION COLECTIVA Y MODERNIZACION DEL ESTADO.

Antes mencionamos como avance de la negociación colectiva en la República Argentina, está directamente vinculado a la certeza cada vez mayor de los funcionarios políticos que emprender un camino de modernización del estado, buscando mayor eficacia y eficiencia, menos burocracia e incluso mayor transparencia, es imposible sin el compromiso y la participación de los propios trabajadores y al mismo tiempo las organizaciones gremiales también aprendieron que más allá de las descalificaciones a la década del 90, el tema de la reforma del Estado estaba instalado en la sociedad Argentina y asumieron que mejores remuneraciones y carrera, jerarquización del empleo y dignidad iban inexorablemente de la mano con un estado moderno, ágil y eficaz.

Si durante diez o quince años el debate había sido alrededor de la cantidad de empleados públicos y el gasto, o sea del tamaño del Estado y el gasto público, la sociedad había aprendido que el problema no pasaba por allí, el problema no era un mayor o menor empleo público sino avanzar a un mejor empleo público.

Ahora bien, el reclamo de compromiso con una administración moderna, de abandono del modelo burocrático por uno de gestión, es incompatible con la filosofía “unilateralista” y autoritario de la relación del empleo que caracterizamos al comienzo, por lo que ciertas formas de “empoderamiento” eran imprescindibles y a su vez, reclamaban de los actores sindicales responsabilidad e inteligencia para no caer en políticas de cooptación de las funciones del estado.

Indudablemente la estrategia del reclamo y el conflicto debería ser revisada antes de la falta de canales de diálogo y participación resulta natural que el sector público encabezara holgadamente las estadísticas de paros y horas de trabajo perdidas, pero cuando el escenario cambia y se abren los espacios de participación y diálogo, cuando el Estado empleador renuncia a sus facultades discrecionales y se abre a una construcción consensuada no solo en su elaboración sino en la misma ejecución esa metodología se ve interpelada ante la propia sociedad que reclama una actitud más propositiva y menos confrontativa.

Como podemos ver en estos años se ha desarrollado un profundo debate cultural en el ámbito del empleo público, como todo proceso de cambio social tiene actores que lo han comprendido y tratan desde sus lugares de actuar de conformidad con los nuevos tiempos y otros que desearían volver al pasado donde todo estaba “más claro”, y esto ocurre en ambos sectores.

Dos han sido las discusiones que ocuparon la agenda de los últimos 30 años tanto en los foros académicos como en la práctica política cotidiana en lo referente al Estado y los servicios públicos, la primera tiene que ver con el Estado en sí mismo, su rol y su tamaño y es quizás la más conocida, ya que logró salir de los espacios de análisis mencionados para trasladarse a los medios de comunicación e incluso al ciudadano común. La otra es la de la calidad en sí de las políticas públicas su eficiencia y eficacia respecto de sus resultados.

La primera aparece como más fuertemente ideológica, hay quienes consideran que el Estado es un actor fundamental e imprescindible, como árbitro para compensar la desigualdad de poder entre ricos y pobres, entre los grupos económicos y la población en general e incluso entre sectores económicos nacionales y transnacionales, para distribuir más adecuadamente los efectos de las crisis y de las bonanzas y construir un espacio nacional que contenga a todos y evite la exclusión y la marginación.

Otro sector sostiene que el Estado es o puede ser un obstáculo al desarrollo de las fuerzas productivas, que absorbe recursos que serían mejor utilizados por el sector privado que es el único que crea riqueza, y que la minimización de su injerencia, provocaría una liberación de esas fuerzas, el crecimiento y la prosperidad que más

tarde o mas temprano “derrama” sobre todos los sectores, por supuesto en proporción al lugar de cada uno en la escala social.

En los 80 ya se planteó este debate especialmente por dos factores, las sucesivas crisis que afrontaron los países emergentes de América latina, aclarando que cuando digo emergentes debe entenderse que emergían de las dictaduras mas feroces y sanguinarias del siglo XX y que no casualmente se habían identificado todas con la segunda posición, que llevaron a denominar el período como la “década perdida” y expresadas en crecientes déficit fiscal, inestabilidad política y económica, permanentes devaluaciones de la moneda y la aparición o reaparición de las ideas neoliberales “derramadas” en la región por los gobiernos de Reagan en EE.UU. y Margaret Thatcher en Gran Bretaña, liberales al extremo en economía pero fuertemente conservadores en materia política y social.

Sin embargo no debemos olvidar, que esas ideas que llegan a nuestros países en forma de manual conocido como “Consensos de Washington”, contemplaban ambos aspectos del debate y si en las llamadas “Reformas de Primera Generación” planteaban la apertura de la economía, la desregulación de la misma, la reducción del Estado , la privatización de los servicios públicos liberalización de las tasas de interés, en las llamadas “Reformas de Segunda Generación” se avanzaba en la organización y funcionamiento del Estado en sí mismo.

Se suponía que liberada la economía de la intervención estatal, el acento se debía poner en reformas políticas e institucionales que garantizaran la estabilidad de sistemas democráticos y de libre mercado, en ese sentido la modernización del Estado, las reforma de los sistemas educativos y de salud y la flexibilización de los regímenes laborales se constituyeron en el nuevo recetario.

El tema en la Argentina.

Concluída la etapa inicial de la Reforma del Estado con las privatizaciones y reforma de las estructuras de la administración que buscó reducir la cantidad de Secretarías y subsecretarías, el gobierno convocó a los sindicatos del sector para discutir un nuevo sistema de empleo. Las organizaciones mayoritarias aceptaron la iniciativa, en virtud que el escalafón vigente era el Dec. 1428/ de la dictadura militar que había asolado al país entre 1976 y 1983.

El resultado fue el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SiNaPA) aprobado por Dec. 993/91 y que constituyó algo mucho mas ambicioso que un escalafón, establecía un sistema de carrera en base al mérito y la capacitación y el ingreso exclusivamente por concurso, sus alcances son mucho mas amplios pero me detengo en estos por ser los mas vinculados, en mi opinión, al tema examinado.

El sistema se aplicó con gran intensidad en los primeros años, donde se efectuaron más de 3.000 concursos para cargos simples y de dirección.

En 1996, nuevos compromisos fiscales asumidos con los organismos internacionales de crédito, llevaron al gobierno argentino a poner en marcha la llamada segunda Reforma del Estado, esta fue meramente cuantitativa y redujo en un 15% promedio los cargos financiados de la administración, pero aparece un segundo elemento, en la ley de presupuesto se congelan las vacantes disponibles financiadas, política que se mantiene a la fecha, o sea lleva quince años, esto significa que si tenemos en cuenta que las bajas vegetativas en el empleo público (jubilaciones, renuncias, fallecimientos) oscilan entre un 5 y un 6% anual, podríamos considerar que hoy la planta permanente del estado se ha reducido en mas de un 50%, lo que coincide con los últimos números que dicen que de los aproximadamente 30.000 agentes que había en 1997 en el SiNaPA hoy quedan 18.000, de los cuales un 50% estarían en condiciones de jubilarse en los próximos cinco años.

El discurso basado en la necesidad que no aumentara el empleo público, por razones fiscales escondía una trampa, que no aumentara podría significar que tampoco disminuyera, o sea se mantuviera estable, esto se solucionaba con la prohibición de crear nuevos cargos, sin embargo el congelamiento, o sea la prohibición de cubrir los que existen y están financiados, significa la disminución de los puestos de trabajo por el simple paso del tiempo.

Un año antes en 1995, a través de la ley 24.447 de Presupuesto, se establece el mencionado congelamiento de vacantes y se faculta al Poder Ejecutivo a “...contratar personal mediante la figura de la locación de obra o servicios, excluidos de la Ley de Contratos de Trabajo (Art. 15), dictándose en consecuencia el Dec. 92/95, que

reglamentaba esa facultad con la excusa de buscar personal profesional altamente calificado, cuyos perfiles no se encontraran en el Estado.

En 1999, en que finaliza el segundo gobierno de Carlos Menem, revistaban bajo esta figura unos 3000 contratados.

2000-2001 LA CRISIS Y SUS EFECTOS.

En diciembre de 1999, asume el gobierno Fernando De la Rúa y pone en marcha una política de ajuste que fiscal que incluye en el presupuesto del año 2000 la figura del retiro voluntario en la Administración, que además implicaba la eliminación de los cargos que se liberaban por retiro, esto significó la eliminación de 6280 cargos, de los cuales 4500 correspondían al Poder Ejecutivo, cabe mencionar que el 36 % de esos cargos se trataba de profesionales universitarios.

En este período, además, se explicita el rechazo profundo de una parte importante de la clase política por la eliminación de la concepción patrimonialista en el empleo público, es decir antes del SiNaPA, cada gobierno que asumía, tomaba al Estado como botín de guerra para el pago de favores con amigos, militantes etc. Un frase recorría el Estado “Aquí nadie entra por los avisos de los diarios”, aludiendo a los avisos clasificados de búsqueda de personal. El congelamiento de vacantes y la imposibilidad de crear puestos imposibilitaba las designaciones, pero si se descongelaban esas vacantes, la normativa prohibía su cobertura si no era por un concurso, o sea el clientelismo afrontaba un doble candado.

Sin embargo el problema no acababa aquí, dado que las funciones del Estado, se modificaban, esto es, debía asumir nuevas actividades, por ejemplo la política de privatizaciones de servicios públicos dio origen a la aparición de los entes de control y regulación de esos servicios (Ente Nacional de Regulación del Gas, Comisión Nacional de Regulación del Transporte, etc.) ahora bien ¿Cómo se cubrían sus dotaciones si no se podían crear cargos?, los ministerios se vaciaban por bajas vegetativas, pero los gobernantes no querían cubrir los cargos por concurso, que limitaban su discrecionalidad.

Tenemos aquí la explicación del brutal crecimiento de las distintas variantes contractuales desde esos años en adelante, vamos a una comparación simple de 3071 contratados que había en 1998 por utilización del Dec. 92/95, seis años después en 2004 ya eran 23.000, con una particularidad, si bien se lo justificaba en la necesidad de profesionales, de los 18029 contratados que registraba el informe de la Secretaría de Hacienda para el 2002, el 64% revistaban como Consultor D o Asistente Técnico, figuras que no requerían título universitario o una mínima especialización..

Si tenemos en cuenta que estos contratos no tenían formalmente carácter laboral, o sea que estos trabajadores no tenían derecho a sindicalización, a obra social, vacaciones ni aguinaldo, sus contratos eran trimestrales o semestrales, vemos que se lograba no solo eludir la normativa para el ingreso, sino crear un enorme mecanismo de control del conflicto, ¿que trabajador haría una medida de fuerza en estas condiciones?

En otro artículo, encontrarán un detallado análisis de las distintas acciones sindicales desde el 2001 para resolver esta situación, pero es interesante ver un cuadro que nos va a revelar algunas características de estos contratos al 2004, año en que comienza una política sistemática de regularización del régimen de empleo a través de la negociación colectiva:

a) Antigüedad de los contratados

AÑO INICIAL	CONTRATADOS BAJO		TOTAL	
	Solo Res. SGP N° 48/02	Varias Modalidades	N	%
2002	0	3.518	3.518	15.9
2003	73	1.660	1.660	7.5
2004	332	1.377	1.377	6.3
2005	839	2.811	2.811	12.7
2006	3.653	4.088	4.088	18.5
2007	3.848	4.018	4.018	18.2
2008	4.531	4.582	4.582	20.8

b) Nivel de educación formal

Nivel	Nivel de Estudios								
	Primario	%	Secundario	%	Terciario	%	Universitario	%	Total
A	-		11	0,1	3	0,2	57	0,9	71
B	16	0,6	324	2,9	245	13,1	2.534	40,0	3.119
C	214	8,1	4.098	37,2	1.106	59,3	3.290	52,0	8.708
D	1021	38,9	5.366	48,8	462	24,8	411	6,5	7.260
E	1.232	46,9	1.186	10,8	46	2,5	39	0,6	2.503
F	144	5,5	21	0,2	3	0,2	-	-	168
Total	2.627	100,0	11.006	100,0	1.865	100,0	6.331	100,0	21.829³

Asimismo resulta interesante ver como entre los años 2004 y 2005 se produce un giro fundamental, ante la presión de la Unión del Personal Civil de la Nación, el personal contratado a través del Dec. 1184/01 y cuya situación laboral era la de locación de servicios y monotributistas, cambia su relación y pasa a revistar en la modalidad prevista en el Art. 9 de la ley n° 25.164, de Empleo Público y quedan comprendidos en el segundo Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública Nacional, que entra en vigencia en el año 2006.

En el cuadro siguiente veremos la importancia de esta modificación, teniendo en cuenta el número de trabajadores de los que estamos hablando, pero además, como se fue incrementando el gasto en contratos entre 1995 y el 2003.

Personal contratado por Jurisdicción

Jurisdicción	Personal contratado		Total contratados
	Dto.1184/01	Dto.1421/02	
Total	15874	2241	18115
Poder Ejecutivo (D+E+F)			

Conformación Contratos a Abril 2004

Art. 9° Ley 25.164	2.241
Dec. 1184/01	13.885
Org. Seg Social	<u>9.989</u>
Total	18.115

Porcentaje Relación depen 14%

Conformación Contratos a Octubre 2005

Art. 9° Ley 25.164	11.341
Dec. 1184/01	4.785
Org. Seg. Social	1.989

Porcentaje Relación depen. 70%

Evolución de la Masa Salarial

1995	\$56.399.807
1996	\$77.045.472
1997	\$80.232.943
1998	\$94.250.184
1999	\$99.106.477
2001	\$52.757.962,56

2002	\$155.676.653,60	
2003	\$194.451.735	+245%

Costo por paso a la Resolución 48/02 **\$23.081.560**

En estos cuadros se revelan con toda claridad los aspectos centrales que quiere señalar este artículo.

- a) Un 42 % de los contratados al 2008, tenían mas de seis años de antigüedad, si se rigieran por la Ley de Contratos de Trabajo, habrían superado el período máximo de cinco años previsto para los contratos por tiempo determinado, y además ¿Puede sostenerse que atendían necesidades “Imprevistas” “Excepcionales” o “Temporarias”, este argumento no resistiría el paso por juzgado laboral alguno.
- b) Tanto el Dec. 92/95 como el 1184/01, se justificaban en la necesidad del Estado de perfiles profesionales que no encontraba en sus cuadros de planta permanente, sin embargo solo el 30% (6331) tienen título universitario, un 50% solo tienen título secundario y hasta se registra un 12% (2627) que tienen estudios primarios. ¿Alguien puede sostener aún que no se trataba de incorporar personal bajo modalidades distintas a las previstas en las normas vigentes para eludir la obligatoriedad de los concursos y las vacantes congeladas?
- c) Hasta abril de 2004 de los 18.115 contratados registrados, solo 2241, el 14% figuraban con la modalidad contractual prevista en el Art. 9 de la ley de Empleo Público, mientras que el resto, casi 14.000 eran trabajadores “autónomos” bajo el régimen del monotributo y contratos de locación de obras o servicios. Sin embargo en el 2005, sin modificar en nada sus funciones, tareas o salarios, por una decisión política esta realidad se invierte y, al incluirse sus remuneraciones en el inciso I “Gastos en Personal” al 70% (11.341) se les reconoce, de hecho, una relación de empleo público ¿Qué opinaría de esto la Justicia Nacional del Trabajo?
- d) Mientras que entre 1995 y el 2003 el incremento de la masa salarial de los empleados de planta permanente se incrementó en un 30 % aproximadamente, el incremento del gasto en contratos aumentó un 245 %, de \$ 56.399.807 en 1995 a \$194.451.735, puede esto justificarse en una necesidad “temporal” de empleo público.
- e) Por último, se calcula que el costo por el cambio de figura contractual, de monotributistas a empleo público, ascendió a unos 24 millones de pesos por cargas y contribuciones. Y de conformidad con el cálculo hecho por la UPCN, el mayor costo salarial derivado de la incorporación a planta de unos 8000 de ellos, que eran las vacantes disponibles (un 30%) ascendería por pago de suplementos y adicionales, con mas las cargas sociales a unos \$ 12.000.000 mensuales y 150.000.000 anuales con Sueldo anual complementario incluido. ¿Alguien imagina que el Estado empleador va a recurrir a este desmesurado crecimiento del empleo bajo formas irregulares por un ahorro presupuestario, teniendo en cuenta lo exiguo de los ahorros?

Es abrumadora la abundancia de argumentos para demostrar que ninguna de las supuestas causales esgrimidas tiene el menor asidero, solo el escaso compromiso que las distintas gestiones de gobierno habían demostrado hasta el 2004 por los concursos y la carrera administrativa de sus trabajadores y la necesidad de eludir el pesado corsé del congelamiento repetido de las vacantes en las leyes de presupuesto, explican el fenómeno de los contratados, que tuvo un crecimiento tan exponencial, que en el 2008, como consecuencia del reencasillamiento del personal de la Administración Central en el Sistema Nacional de Empleo Público, salió a la luz que mientras los

trabajadores que revistaban en planta permanente eran 18.912 y existían unas 5800 vacantes financiadas, los contratados ascendían a 22621, o sea que superaban en número a los trabajadores permanentes.

El cambio de paradigma en la política argentina, instalado a partir del 2003, con la recuperación de un rol activo del Estado como gran vertebrador de la comunidad nacional, desde la economía hasta la inclusión social, desde la infraestructura hasta los servicios, desde la seguridad social hasta la redistribución de la riqueza, se expresó en la recuperación del manejo público del agua, el correo, el sistema de jubilaciones y pensiones, la aerolínea de bandera y hacia adentro en la puesta en marcha del mas vigoroso proceso de negociación colectiva que en seis años recuperó sustantivamente el valor y la calidad del salario al eliminar sumas no remunerativas, tickets, etc., mejoró a través de los convenios sectoriales los modelos de carrera administrativa y capacitación, incorporó las condiciones y medio ambiente de trabajo y la lucha contra la discriminación y la violencia laboral.

En sucesivos acuerdos paritarios, se regularizó en la Administración Central, casi en su totalidad la situación de los contratados, pasándolos al Art. 9, ¿hubo resultados? Veamos algunos ejemplos:

a) Mas allá de los aciertos en la gestión política, ¿alguien puede imaginar que con un Ministerio de Salud, desmembrado y vaciado como estaba en el 2003, se habrían controlado y dominado los brotes epidémicos de dengue y gripe A en el 2008 sin la participación y el compromiso de los trabajadores?-

b) Hasta el año 2006 la Superintendencia de Salud, no tenía un registro de las Obras Sociales del país, se habían gastado ingentes sumas en consultoras, sin éxito, su titular el Dr. Torres, decidió poner la tarea en manos de los trabajadores del organismo, sin consultoras, y en un año tuvo terminado ese registro.

c) El salto cualitativo y tecnológico que se alcanzó en la emisión de los DNI, que ahora lleva a poner en cabeza del Registro Nacional de las Personas la emisión de los pasaportes, no habría sido posible sin el compromiso y la calidad laboral de sus trabajadores, luego del fracaso de empresas multinacionales y con un sustantivo ahorro en los costos.

d) La tarea que está desarrollando la AFIP en todo el país ¿sería posible sin la jerarquización de sus trabajadores, que redunde en un compromiso ejemplar de ellos con su tarea?

e) La reducción del trabajo no registrado, el impresionante desarrollo de la negociación colectiva, ¿sería posible sin el redespiegue en todo el territorio nacional del Ministerio de Trabajo, reducido en el 2003 a su mínima expresión y el compromiso de sus trabajadores?

f) El gigantesco avance logrado en la reducción de la pobreza y la indigencia con la Asignación Universal por Hijo, ahora extendida a las embarazadas, no puede ignorar la tarea desempeñada por los miles de trabajadores de la ANSES a lo largo y a lo ancho de la patria, para desplegarla en tiempo record y prácticamente sin cuestionamientos.

CONCLUSIONES.-

Todo lo expuesto revela que el verdadero debate acerca de la mayor o menor calidad institucional de las políticas públicas, no pasa por la incorporación de tecnologías o la compra de enlatados organizativos, sino por profundizar y extender a todo el Estado la democratización del empleo público a través de la negociación colectiva, el perfeccionamiento y desarrollo de las carreras administrativas y la capacitación, el mejoramiento en calidad y poder adquisitivo del salario, **NO HAY POLITICAS PUBLICAS DE CALIDAD NI ESTADO EFICAZ Y PRESENTE SIN TRABAJADORES JERARQUIZADOS Y COMPROMETIDOS CON LA GESTIÓN.**

En este año 2011 existe el compromiso de continuar la política de descongelamiento de vacantes, revisión de dotaciones, incorporación de los contratados a las plantas permanentes, y eso es una magnífica señal, me permito señalar que esta regularización del empleo, eliminación de modalidades contractuales distorsivas y perjudiciales no solo para los trabajadores sino y muy especialmente al funcionamiento del Estado, no puede terminar en la Administración Central, debe llegar a sectores como los organismos de control y regulación de servicios públicos,

donde subsisten contrataciones a través de supuestos convenios de cooperación técnica con universidades (es lamentable que la Universidad de Buenos Aires, se haya prestado durante años a esa simulación) y contratos a plazo fijo en clara y abierta violación a los requisitos y extremos de la Ley de Contratos de Trabajo.

Los reiterados intentos de retroceder en el camino andado o de sustraer a la negociación colectiva materias propias de ella han concluido en repetidos fracasos en muchos casos gravosos para la propia administración. Si en el año 2001 se aprobó un período de emergencia para que al gobierno de la Alianza pudiera remover a los directores designados en base a los procesos de selección establecidos por el Sistema Nacional de la profesión administrativa (Si.Na.Pa.), la justicia con posterioridad recogió todas las acciones legales iniciados por estos y obligó a reponerlos en sus cargos y abonarles los salarios caídos, dado que la ley 25.164 (Marco de Empleo Público) establecía que aquel régimen de carrera solo podía ser modificado a través de la negociación colectiva.

En la actualidad y desde hace mas de dos años, la Justicia Nacional del Trabajo ha venido acogiendo las acciones iniciadas por agentes que fueron contratados a través de los Dec. 92/95 y 1184/01, y a los que no se les renovó la relación contractual, habiéndose pretendido que no existía una relación de empleo, resolviendo una y otra vez que correspondía abonar la indemnización prevista en el 245 de la Ley de Contratos de Trabajo y en los casos que se pretendía la reinstalación en el puesto de trabajo no solo se hizo lugar sino que se debieron abonar también los salarios caídos, en base al fallo “Madorrán” de la Corte Suprema de Justicia.

En el ámbito de la Administración Central comprendida en el Sistema nacional de Empleo Público, convenio colectivo de trabajo homologado por Decreto 214/06, en los cuales el Estado empleador ha venido sosteniendo que el personal contratado bajo el régimen de empleo Público, Art. 9 de la Ley 25.164, no tenía derecho a percibir suplementos y adicionales en virtud de una caprichosa interpretación del Art. 9 citado, en su párrafo tercero, esa teoría fue derribada en la justicia (“Giménez, Alejandra Beatriz c/Ministerio de Trabajo, Empleo y seguridad social de la Nación. Poder Ejecutivo Nacional.s/Diferencia de salarios” causa n°29.003/07).

Lo expuesto revela con claridad lo inconducente de recurrir a subterfugios para mantener una discrecionalidad en el manejo del empleo público al que se renunció hace casi veinte años, precisamente con el objetivo de avanzar hacia formas mas democráticas y participativas de construir esas relaciones.

Si en los años ochenta el sector público era el de mayor conflictividad y el que tenía mayor cantidad de horas perdidas por paros eso comenzó a disminuir con la aparición de la Comisión Permanente de Relaciones Laborales y Otras Condiciones De Empleo en el Sector Público, ya mencionada, se dio de esta manera porque la mayor conflictividad no estaba originada puramente en los reclamos de cualquier índole efectuados por las organizaciones sindicales, sino por la inexistencia de instancias formales, institucionales de diálogo social que permitiera canalizar esos conflictos, por eso hemos dicho que esa experiencia es la madre de la ley 24.185 de Negociación Colectiva en el sector público sancionada en 1992.

Lo mismo ocurrió en los años noventa con los procesos de reforma del Estado, en la Administración Central la conflictividad no fue importante precisamente porque las organizaciones gremiales, en su mayoría, pudieron participar de los distintos procesos iniciados y que culminaron no solo con la sanción de la Ley 24.185 sino inclusive con la 25.164, que vendría a constituir el equivalente de la Ley de Contratos de Trabajo del sector público, en la medida que no solo reglamenta las facultades no delegadas del estado en su rol de empleador, sino que establece los pisos mínimos de derechos laborales y remite todo lo demás a la negociación colectiva.

Durante los años 2000-2001, la decisión del gobierno de turno de relegar la negociación colectiva y recurrir nuevamente al vetusto y antidemocrático modelo de las normas heterónomas, lo puso incluso en el banquillo de la Organización Internacional del Trabajo por incumplimiento de los convenios 151 y 154, que al ser ratificados por el país en los 80, no solo eran ley para el país sino que tenían rango supralegal de conformidad con la reforma constitucional de 1994.

Es de suponer que en el fondo si lo que se pensaba hacer era remover a funcionarios designados por concurso, eludir los sistemas de selección para el ingreso, llenar los organismos de personal contratado sin derechos laborales mínimos o recortar los salarios en un 13% como se hizo, esto hubiera sido impensable con la negociación colectiva funcionando.

Por ello el gobierno electo en el 2003, lo primero que hizo fue reponer en funcionamiento las paritarias, era consciente de la imposibilidad de desandar tantos focos de conflicto sin retomar el diálogo y la participación de los trabajadores.

Si en los últimos cinco años se pudo recuperar en gran parte el poder adquisitivo de los salarios, firmar varios convenios colectivos sectoriales (Sindicatura General de la Nación, SENASA, Administración Central, Instituto Nacional de Cinematografía, Orquestas, Coros y Ballets, INTA, INTI), renovar el convenio colectivo general, regularizar la situación de casi treinta mil agentes que dejaron de ser monotributistas y pasaron a régimen de empleo público, desarrollar o mejorar los sistemas de carrera, evaluación de desempeño y selección de personal, sin que haya habido prácticamente un solo día de conflicto, ello constituye la mejor demostración de cual es el único camino posible para mejorar la calidad del empleo público.

Por eso considero que tanto los ámbitos provinciales como municipales deberían tomar nota de esta experiencia, de los caminos transitados y sus resultados.

Bienvenidos los avances alcanzados y es de esperar que el gobierno nacional continúe haciéndose eco y acompañando el gigantesco esfuerzo y aporte realizado por el sector sindical mayoritario, en estas materias, desde la recuperación de la democracia.

Omar Alfredo Auton, es abogado, Secretario de Profesionales de la Seccional Capital Federal y Empleados Públicos Nacionales de la Unión del Personal Civil de la Nación. Dirige la revista trimestral “Escenarios, para un nuevo contrato social. Es representante del Cono Sur, en el Comité Ejecutivo Mundial de la Internacional de Servicios Públicos (ISP):