

IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2011.

## **Estado, ATE y UPCN: La Negociación Colectiva en la mirada de sus protagonistas.**

Amalia Villarroel, Juan Pablo García Volonté, Oscar Echaüe y Norberto Vazquez.

Cita:

Amalia Villarroel, Juan Pablo García Volonté, Oscar Echaüe y Norberto Vazquez (2011). *Estado, ATE y UPCN: La Negociación Colectiva en la mirada de sus protagonistas. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-034/426>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

**IX Jornadas de Sociología de la UBA**  
**Capitalismo del Siglo XXI, Crisis y Reconfiguraciones**  
***Luces y Sombras en América Latina***  
**8-12 agosto 2011**

**MESA TEMÁTICA N° 36**

“Revitalización sindical y relaciones laborales en la Argentina”

Título: Estado, ATE y UPCN: La Negociación Colectiva en la mirada de sus protagonistas.

Nombre los autores: Lic. Amalia Villarroel, Lic. Juan Pablo García Volonté, Lic. Oscar Echagüe, Lic. Norberto Vázquez.

Referencia Institucional: Consejo Federal de la Función Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

e-mail: [avillarroel@sgp.gov.ar](mailto:avillarroel@sgp.gov.ar); [jvolonte@sgp.gov.ar](mailto:jvolonte@sgp.gov.ar); [oechague@sgp.gov.ar](mailto:oechague@sgp.gov.ar); [nvazquez04@yahoo.com.ar](mailto:nvazquez04@yahoo.com.ar)

## **Resumen**

El presente trabajo muestra que la Negociación Colectiva (NC) en la Administración Pública Nacional es reconocida por los representantes paritarios del Estado, de ATE y UPCN como la herramienta más legítima para resolver los conflictos laborales de forma democrática. Desde distintas ópticas y espacios políticos los protagonistas nos brindan una visión estratégica de conjunto sobre las temáticas que hacen a la Modernización del Estado (ME). Partiendo de ideas distintas de Sociedad, Estado y accionar sindical, llegamos a similares conclusiones sobre las perspectivas de la NC.

A partir de estos lineamientos, desde el Consejo Federal de la Función Pública seleccionamos una serie de temas relevantes que nos permitieran contextualizar los procesos de NC en el sector público a través de la palabra de sus propios protagonistas. Las temáticas que nos interesa conocer son, la relación entre ME y NC, las dificultades para instalar procesos de diálogo, resaltando aquellos aspectos que influyen en la calidad del diálogo y los acuerdos, y a través de todo lo anterior, indagar sobre los aspectos que más inciden en la situación laboral de los empleados públicos, como las condiciones de empleo y medio ambiente de trabajo, la carrera administrativa, capacitación y contratos.

Para dar cuenta de esta problemática se realizaron entrevistas con los representantes nacionales ATE y UPCN. Y por parte del Estado empleador realizamos una entrevista en profundidad al Director Oficina Nacional de empleo

público. Mientras que los testimonios del entonces Secretario de la Gestión Pública son extraídos de exposiciones en congresos y estudios específicos.

### **Palabras clave**

Administración Pública Nacional, Modernización del Estado, Negociación colectiva, ATE, UPCN.

### ***Introducción***

El Estado en el siglo XXI presenta transformaciones en todos sus niveles, que buscan reflejar los cambios en las demandas de la sociedad. En la Argentina actual, estos cambios comienzan a manifestarse a través de una Modernización Democrática del Estado en su conjunto. En este contexto el presente trabajo muestra que la Negociación Colectiva en la Administración Pública Nacional es reconocida por los representantes paritarios, tanto gubernamentales como sindicales (ATE y UPCN), como la herramienta más legítima para resolver los conflictos laborales de forma democrática. Pero además, las palabras de los protagonistas, desde distintas ópticas, espacios políticos y accionar sindical, nos brindan una visión estratégica de conjunto sobre el rol de la negociación colectiva en la Modernización del Estado, llegando a conclusiones similares sobre la utilidad de este tipo de procesos.

Existe consenso acerca de que no es posible poner en marcha un proceso de modernización del Estado sustentable sin la participación de los trabajadores: un Estado que se declara democrático hacia afuera no puede regirse por principios autoritarios hacia adentro. Entonces, uno de los principales elementos para generar un verdadero proceso de democratización de las relaciones de empleo es la negociación colectiva. Estos procesos pueden generar en el tiempo un cambio cultural tanto del Estado como de los trabajadores, al redefinir todo el aparato que sostiene las RRLL en el sector público, apoyándose en la profesionalización del empleo público, en una carrera administrativa basada en el mérito y en la capacitación de los agentes, condiciones transparentes de ingreso y promoción, etc.

En este contexto toda la conflictividad propia de este tipo de RRLL puede ser canalizada en ámbitos democráticos donde ambas partes, en igualdad de condiciones, pueden lograr acuerdos duraderos expresados a través de un convenio colectivo de trabajo justo para las partes.

### ***Metodología***

A partir de la identificación de esta necesidad de difundir la práctica del diálogo y la negociación colectiva en el Sector Público de las jurisdicciones subnacionales, el Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP), de la Secretaría de Gabinete de la Nación, que cuenta entre sus funciones la de contribuir al éxito de los procesos de modernización de las mismas, asumió la tarea de investigar sobre

los principales componentes y características de la normativa vigente en nuestro país en materia de convenios colectivos para los empleados de la administración pública en todos sus niveles; las estructuras de los organismos a cargo del desarrollo de la gestión pública, y una descripción de la actualidad del diálogo paritario en las jurisdicciones provinciales y en la Ciudad de Buenos Aires, con el propósito de generar acuerdos conceptuales sobre las negociaciones colectivas entre el Estado como empleador y los trabajadores/as bajo su órbita: hacer un balance de la experiencia de negociación colectiva en los entes públicos es una exigencia básica de cara a los desafíos del futuro.<sup>1</sup>

A partir de estos lineamientos estratégicos del COFEFUP seleccionamos una serie de temas relevantes que nos permitieran contextualizar los procesos de negociación colectiva en el sector público a través de la palabra de sus propios protagonistas. Las temáticas que nos interesa conocer son, principalmente, la relación entre Modernización del Estado y la Negociación colectiva (NC), las dificultades para instalar procesos de diálogo en la administración pública (AP) resaltando aquellos aspectos que influyen en la calidad del diálogo y los acuerdos, y a través de todo lo anterior, indagar sobre los aspectos que más inciden en la situación laboral de los empleados públicos, como las condiciones de empleo y medio ambiente de trabajo, la carrera administrativa, capacitación y condiciones de contratación.

Para dar cuenta de todas estas temáticas se adoptó un enfoque de investigación cualitativa: se realizaron entrevistas a representantes nacionales de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y de la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN). Estos aportes nos brindan una visión estratégica de conjunto sobre los grandes objetivos que siguen estas asociaciones, que a partir de ideas distintas de Sociedad, Estado y perspectivas de la negociación colectiva, difieren en su accionar sindical concreto. Señalar igualdades y diferencias entre las visiones de los dirigentes nacionales de ATE y UPCN, se convirtió en parte importante de nuestra investigación, ya que nos permitió describir las acciones sindicales en las provincias dentro de una visión más general proporcionada por las asociaciones en el nivel nacional.

Para plasmar la visión del Estado empleador realizamos una entrevista en profundidad al Director Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP). Mientras que los testimonios del entonces Secretario de la Gestión Pública y del Subsecretario de Gestión y Empleo Público de la Nación son extraídos de exposiciones en congresos, jornadas y estudios específicos sobre las temáticas que abarca el presente trabajo.

A partir de este enfoque intentamos recrear el espacio paritario nacional para reflexionar sobre las perspectivas de la negociación colectiva en el sector público de cara a los desafíos del futuro. Para hacer visible estos debates, algunas de las expresiones más significativas de los entrevistados son volcadas a continuación,

---

<sup>1</sup> COFEFUP - Comisión de empleo público y carrera: *Principios y recomendaciones para las negociaciones colectivas entre el Estado y sus trabajadores*, mimeo, 2006.

resumiendo, de manera textual la visión general de los representantes nacionales del Estado, ATE y UPCN.

### **Marco de la NC en la Administración pública nacional**

La Ley N° 24.185/92, de negociación colectiva en la Administración Pública (LNCAP), promulgada el 16 de diciembre de 1992, con posterioridad a la Ley de Asociaciones Sindicales, regula las negociaciones colectivas que se celebran entre la Administración Pública Nacional y sus empleados en general, con las exclusiones expresamente indicadas en su artículo 3°. Esta norma es una superación de la ley 22.140 del año 1980.

La representación de los empleados públicos, como sujetos de la negociación, está regulada por los artículos 4° y 6° de la LNCAP que preserva el modelo de representación sindical de dicho sector y mantiene, por ello, el principio de representación plural de los trabajadores. Esto se debe a que al momento de proyectarse esta ley en nuestro país ya existían dos asociaciones sindicales, la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN), con personería representativa de los empleados públicos a nivel nacional y otras, también con personería, representativas de empleados públicos con menor alcance territorial y personal. De manera tal que la LNCAP reflejó la historia y la vigencia de las particularidades del mapa de representación sindical en el Sector Público.

### **Modernización del Estado**

A partir de este concepto, el Secretario de la Gestión Pública de la Nación<sup>2</sup> comenta: “Bajo la expresión “modernización del estado” se cobijaron, a lo largo de las últimas décadas, sucesivos intentos, a veces contrapuestos y otras simplemente divergentes, de rediseño de las modalidades de intervención del Estado en la sociedad, orientados a realizar ciertos valores colectivos dados por supuestos o explícitamente declarados por los responsables institucionales de los procesos de reforma. Sobreviven, incluso, organismos y terminologías concebidos al calor de distintos fuegos doctrinarios en un complejo organizacional y normativo puesto intermitentemente en cuestión por las fórmulas políticas y la crítica intelectual”.<sup>3</sup>

A partir de este proceso Abal Medina destaca que: “La organización del empleo público es un factor central para la modernización del Estado y, por lo tanto, para el desarrollo del país. La adopción de políticas públicas sustentables y exitosas requiere contar con un sistema de servicio civil capaz de elaborarlas e implementarlas con eficacia y eficiencia, Por lo tanto, resulta imprescindible incluir la cuestión del empleo público como un aspecto fundamental de cualquier programa de reforma del Estado”.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> El Dr. Juan Manuel Abal Medina se desempeñó como Secretario de la Gestión Pública de la Nación entre 2006 y 2010. Actualmente (2011) es el Secretario de Medios de la Nación.

<sup>3</sup> Abal Medina, Juan Manuel (2006): Experiencias Nacionales de modernización de la gestión pública, SGP. pág. 8

En cuanto a la misma temática el Secretario General de UPCN expresa su visión: “La expansión de las funciones económicas y sociales del Estado, el desarrollo tecnológico y la globalización de la economía mundial revelaron los problemas de la administración burocrática y conservadora que caracteriza el Sector Público de los países de América Latina. Se vuelve esencial reducir los costos e incrementar la calidad de los servicios a través de la mejora en la condición laboral de sus trabajadores, que sólo se puede obtener a través de la libertad de agremiación y la discusión paritaria permanente, no condicionada y respetuosa de los acuerdos alcanzados”.<sup>5</sup>

En palabras del Secretario General Adjunto de ATE: “El concepto de “modernización del Estado” no es considerado el más adecuado ya que remite a “ajuste” y a “flexibilización”, sí se le puede dar otro significado y alcance al término, negociar colectivamente las condiciones laborales puede formar parte de la modernización del Estado. No se puede estar en contra de adaptar al esquema de administración del Estado a los profundos cambios que se están dando en la sociedad, en el mundo del trabajo, sobre todo con los impactos científicos y tecnológicos que la sociedad recibe. El problema se da cuando la modernización responde exclusivamente a “un problema de caja” (...) “Más que un Estado moderno, nosotros necesitamos un Estado democrático. Uno de los elementos fundamentales, por lo menos en la relación laboral, de la democratización es la negociación colectiva. No puede haber un Estado democrático si no hay negociación colectiva de los trabajadores.” (Julio Fuentes, Secretario General Adjunto, ATE)

## **Negociación Colectiva**

Sobre los procesos de NC Abal Medina expone sus ideas al respecto: “El modelo de negociación colectiva, como sabemos bien, es menos expeditivo, y demanda una construcción de acuerdos y consensos más compleja y trabajosa. Pero luego de que ese acuerdo se alcanza, la decisión resultante tiene un respaldo muy superior, que favorece su plena aplicación y su sustentabilidad. Las reformas que surgen del consenso, de escuchar y acercar las distintas posiciones, de construir síntesis superadoras de cada postura, son reformas mucho más duraderas, más democráticas y más efectivas, que las impuestas unilateralmente. Sin renunciar a aquellas cuestiones que son prerrogativa del Estado empleador, el diálogo y la participación de todos los sectores enriquecen las propuestas y facilitan su implementación posterior. Las medidas inconsultas, por el contrario, se toman con mayor facilidad y velocidad, pero luego su implementación encuentra importantes problemas y rechazos imprevistos”<sup>6</sup>. Entendemos a la negociación colectiva en el

<sup>4</sup> Abal Medina, Juan Manuel (2007) “El aporte de la negociación colectiva a la construcción de calidad institucional en el Estado argentino”. Ponencia presentada en el XII Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Republica Dominicana, 2007. Pág. 9

<sup>5</sup> Rodríguez, Andrés (2009): Promoción del diálogo social en el sector público: La negociación colectiva en los tres poderes del Estado argentino. Bloque formativo. Buenos Aires. pág. 24

<sup>6</sup> Abal Medina (2007) Op. Cit. Pág. 18

sector público no sólo como un camino para la democratización de las relaciones laborales en la administración, sino también como un ejemplo del sendero de concertación que el país necesita. Cuando las decisiones son unilaterales, suelen cambiar radicalmente según quién acceda circunstancialmente al gobierno; en cambio, cuando surgen del diálogo y la negociación plural, constituyen políticas de largo plazo, que generan reglas de juego claras y cumplibles para todos.<sup>7</sup>

Desde la óptica de UPCN su Secretario General expresa claramente su postura: “La Negociación Colectiva es la herramienta más apta para contribuir a mejorar el desempeño de los recursos humanos del Estado, a fin de transformarlos en servidores más eficientes de la sociedad, garantizando a la vez la defensa de sus intereses a través de la transparencia en los mecanismos de ingreso, carrera administrativa, capacitación y retribuciones así como en la resolución negociada preventiva de los conflictos, por lo que consideramos indispensable contribuir a profundizar la tendencia ya expresada en el Convenio Colectivo de Trabajo de la Administración Pública Nacional argentina, en lo que se refiere a los mecanismos de profesionalización y mejora de las condiciones de trabajo en la misma”.<sup>8</sup>

Dentro de la concepción general de ATE se expresa que: La NC “Es una herramienta fundamental, conceptualmente remite al concepto de paridad, hace que los trabajadores deban ser parte en la fijación de las condiciones de trabajo”. (...) “Precisando conceptualmente aún más, la NC es siempre una herramienta útil, puede tener un resultado útil o no, el CCT como resultado de la negociación puede ser bueno o malo. Como nosotros consideramos a la NC está ligada a la conflictividad, el logro de un mejor convenio colectivo está vinculado a la relación de fuerza existente, luego están los aspectos estratégicos y tácticos que hacen a la administración del conflicto, cómo y hasta dónde llegar con el conflicto, a su vez, siempre en el conflicto se puede perder, a veces, no perder es lograr mantener las condiciones existentes (que no modifiquen el convenio para abajo, así, el beneficio es mantener el conflicto vigente). Esta no es sólo la concepción orgánica de ATE, en el Artículo 14 Bis el derecho a la NC y a la huelga están uno al lado del otro” (ATE, M. Cremonte)

### **Implementación de los Procesos de Diálogo**

En este contexto el Secretario de la Gestión Pública expone la relación existente entre Sociedad, Administración Pública y el Diálogo Social: “Para construir una administración pública moderna, orientada a las necesidades de la sociedad y regida por principios de equidad y mérito, debemos favorecer el diálogo y la negociación bilateral entre el Estado empleador y los trabajadores, porque estos mecanismos avanzan en una doble dirección: en la de un Estado más democrático y en la de un Estado más eficaz. Una sociedad democrática no puede tener un Estado que, a su interior, se guía por principios autoritarios. Por eso, implementar el Diálogo Social permite una mayor democratización de las relaciones laborales, con valores y prácticas que alientan la participación de los trabajadores en la definición de sus condiciones laborales. Estos principios, de aplicación

---

<sup>7</sup> Abal Medina (2007) Op. Cit. Pág. 19

<sup>8</sup> Rodríguez, Andrés (2009): op cit. Pág. 30

relativamente reciente en el sector público, nos permiten contar hoy con un Convenio Colectivo de Trabajo General moderno, que ha fortalecido el rol de las comisiones paritarias y que enfatiza el principio de igualdad de oportunidades y de trato. Ésos son los valores de un Estado genuinamente democrático”.<sup>9</sup>

Desde la perspectiva de UPCN se expresa la relevancia de los procesos de diálogo: “En el camino recorrido en la NC en la AP, los avances están estrechamente vinculados con la actitud hacia el sector sindical y hacia los procesos de diálogo de las distintas administraciones, en este sentido, a pesar de los intentos, no fue posible realizar avances cuando no hubo una actitud proactiva hacia la negociación, mientras que, los logros obtenidos en los últimos años, hacen imposible pensar en un retroceso o en una suspensión del ejercicio constante del diálogo. Que haya una decisión política de avanzar de parte de la máxima autoridad y que designe a funcionarios a cargo de hacerlo de estrecho vínculo con el sector sindical, son cuestiones decisivas”. (UPCN, O. Autón)

ATE destaca otros elementos a la hora de implementar procesos de diálogo: “Básicamente, se debe ir preparado a la negociación, sabiendo que, como producto de ella se debe generar un resultado: hay negociadores estatales que uno se da cuenta de que están sentados a la mesa obligados, sin predisposición al diálogo, que aceptaron sentarse allí luego de un conflicto”. (ATE, J. Fuentes)

### **Factores que influyen en la calidad del diálogo:**

El director de la Oficina Nacional de Empleo Público expone los elementos que a su entender son fundamentales para la calidad del diálogo: “Para todas estas consideraciones, el diálogo y la concertación permanente para la recreación de un clima de *transparencia y de confianza* en estos asuntos ha demostrado ser un ingrediente clave. En el marco de la exigencia legal que la Argentina se ha impuesto en materia de negociaciones colectivas del trabajo estatal es, además, un imperativo ineludible. La inversión de esfuerzos para divulgar y clarificar posiciones, desarrollar propuestas, develar intereses y exigencias genuinas, y de las otras, es una condición necesaria para elevar calidades del diálogo y de las políticas de los diversos actores involucrados y para asegurar consensos y compromisos concretos en estas materias. En ello, la mayor iniciativa e impulso ha de ser del empleador bajo riesgo de, al no hacerlo, caer en los viejos planteos puramente reivindicativos y sectorialistas”.<sup>10</sup>

### **Capacitación de los paritarios**

Para Abal Medina: “Si queremos construir un Estado eficiente, un Estado promotor del crecimiento económico, un Estado que equilibre las desigualdades sociales, necesitamos planteles de personal preparados para estos objetivos estratégicos de desarrollo nacional. Y esta capacitación debe incluir, como es ineludible, a los propios paritarios que intervendrán en el diálogo social y a la administración encargada de la gestión de personal. En definitiva, y sintetizando todo lo anterior,

---

<sup>9</sup> Abal Medina, Juan Manuel (2009). Op. Cit. pág. 38

<sup>10</sup> Salas, Eduardo (2006) “Experiencias Nacionales de modernización de la gestión pública”, SGP, pág. 60

todavía nos resta consolidar una situación donde la idoneidad y el mérito sean los atributos centrales en el ingreso y la promoción de empleados de la administración pública; todavía nos falta, pero sé que mediante el diálogo entre las partes hemos avanzado y seguiremos avanzando mucho”<sup>11</sup>.

En Palabras del director de la ONEP: “Lo que influye en la calidad es la generación de dialogantes, no somos muchos ni a nivel de los funcionarios que nos dedicamos a esto y desde los gremios tampoco son muchos. Entonces, la constitución de un actor social significa identidad, conciencia, funcionalidad y expertez. Y este proceso lleva tiempo”. (SGP, E. Salas)

En palabras de ATE: “Un tema que influye en la calidad del diálogo es la falta de capacidad y de capacitación de los negociadores, el tema de la negociación es nuevo para nosotros y para los funcionarios, en lo que respecta a los temas necesarios a incluir en las capacitaciones, deberían estar presentes conceptos y herramientas de conciliación. La carrera administrativa en el sector público es un tema que debe ser pensado y debatido. También en relación al conocimiento, debe destacarse que es fundamental poder dialogar con gente con vastos conocimientos sobre el área específica en la que se está negociando (como ejemplo, si se está negociando condiciones de trabajo sobre el personal de planta de agua pesada, deben participar ingenieros con conocimiento en el área), esto implica saber en dónde debe centrarse la discusión, qué cuestiones son fundamentales. La falta de conocimiento puede entorpecer el diálogo”. (ATE, J. Fuentes)

Desde la visión de UPCN se explicitan los elementos para lograr calidad en los procesos de diálogo: “Además de los espacios de negociación, debe considerarse la calidad de ésta, aspecto que lleva a poner la atención en los contenidos de la negociación sobre los cuales se ha de generar los productos del diálogo, estos contenidos pueden ser más o menos ricos y esta variabilidad en la calidad depende de varios factores: *Convicción*: de que es mejor decidir en conjunto que unilateralmente. *Claridad*: saber qué es lo que se va a buscar, esto, en última instancia remite al modelo de AP que se considera mejor, más adecuado, y eso lo da también cierto conocimiento que hay que tener de la cultura, de los presupuestos, del marco legal. *El conocimiento*: es necesario contar con un conocimiento “amplio” que tiene que ver con la organización del Estado, pero también es imprescindible el conocimiento específico referido a la normativa que regula cada aspecto, esto permite saber qué es lo que se puede negociar (qué cuestiones son tema de negociación y cuáles no), en este sentido, la formación de los paritarios, son fundamentales. Cuándo se plantea un tema y cómo se ejecuta una propuesta, también forma parte del conocimiento necesario. *Preparación*: hay que llevar una propuesta concreta a la mesa de diálogo, esto permite que la discusión gire en torno a la propuesta presentada. Allí se debe indicar qué se propone hacer y cómo hacerlo. *Continuidad*: la NC no debe ser esporádica para un tema específico, por el contrario, debe verse reflejada en un CCT que se revise periódicamente y que de a poco se vayan mejorando cosas (no puede estar

---

<sup>11</sup> Abal Medina, Juan Manuel (2009) Op. Cit. pág. 50

puesta toda la expectativa de cambio en una negociación). También debe mencionarse, en relación con este tema, la dificultad que genera el recambio de funcionarios sobre los procesos de aprendizaje respecto a las particularidades del Estado: este aprendizaje se da a través de un proceso lento y hay un dicho en el Estado que dice que “Cada vez que terminan de aprender, los cambian por otros”. (UPCN. H. Spairani)

## **Obstáculos para los procesos de NC**

### *Culturales*

El representante de ATE expone sus ideas sobre el tema: “El principal obstáculo para que se desarrollen procesos de NC en el sector público, es de origen cultural, fundamentalmente de parte de los gobernantes, desde una postura autoritaria, el botín de guerra de las elecciones es el Sector Público, quien gana las elecciones, tiene derecho a designar a sus adherentes en los puestos de trabajo en la AP: el Estado es propiedad de la fuerza política que gana las elecciones. Es una cuestión cultural en política. Ante la NC sienten que pierden poder, sin embargo, la experiencia cambia la percepción (en los Municipios donde se logró que haya NC, han admitido que la situación mejora): genera tranquilidad y mayor tiempo disponible ya que disminuye el desorden (cuestiones que se dejan de una administración a otra: inestabilidad, contratos, son problemas a los que debe dedicarse mucho tiempo en un marco de conflictividad”).

“El tema cultural tiene que ver con el Estado, pero también con falta de cultura de los sindicatos o de los trabajadores, por desconocimiento, por la falta de una gimnasia distinta que no significa no estar organizados, por ahí es no contar con una práctica en la negociación colectiva. Puede ser que sea más fácil en la práctica cotidiana el conflicto, para luego firmar un acta...la desconfianza de “que me quieren hacer meter en el convenio”, existe, también porque es una práctica que ha permitido introducir cuestiones en la agenda que no son fáciles de lograr que se discuta” (ATE. M. Cremonte).

UPCN brinda su postura al respecto: “Para el Estado como empleador, la NC implica suponer que iniciar un proceso de diálogo va a recortar su poder, su capacidad de decisión política, y que se va a iniciar un camino más largo que el que implica la decisión unilateral, si bien es cierto que los procesos de diálogo son más lentos y tardan más en obtener resultados, también es cierto que, cuando se los obtiene, no hay marcha atrás, mientras que cuando la decisión es unilateral, hay idas y venidas, cambios y, muchas veces se cree que, con emitir un decreto, una decisión administrativa, ya está, pero no porque se firme un decreto, el proceso se pone en marcha (está el decreto en el boletín oficial, pero nadie lo pone en funcionamiento). También hay problemas culturales del lado de los trabajadores: el sector público está acostumbrado al acto del “príncipe”: “el que viene manda y el que está abajo obedece”, no hay una cultura de apelar a la ley vigente sobre los derechos de los trabajadores”. (UPCN, O. Autón)

### *El tema legal:*

Para UPCN “No hay impedimento legal para negociar colectivamente, no es necesario derogar ninguna ley que impida negociar, así como tampoco hace falta aprobar una ley que posibilite la negociación. (...) El régimen jurídico que regía para los empleados públicos desde la época de la dictadura, recién se derogó en 1999, quiere decir que, desde que volvió la democracia, durante 16 años nos seguimos rigiendo por leyes que, por ejemplo, tenía un artículo que decía que estaba prohibido realizar peticiones colectivas, con lo cual, ni siquiera podíamos tener sindicatos, sin embargo, no sólo teníamos sindicatos, sino que firmamos un convenio colectivo, porque el primer convenio se firmó en el 98 y la ley se aprobó en el 99. En este sentido, hay normas que cuando no se usan quedan derogadas de hecho, por eso, que haya normas que hay que derogar porque impiden el diálogo, que hay que producir cambios legales, no es verdad, las dos normas centrales de la OIT que rigen el diálogo (la 151 y la 154), al ser convenios ratificados por ley en Argentina después de la reforma constitucional del año 94, tienen carácter supralegal, por lo tanto, más marco legal que ese...por eso cuando vas a las provincias y te dicen “tendríamos que sacar una ley”, yo les digo: “si la ley la van a sacar a efectos de un rito, un procedimiento, me parece que está bien, pero si ustedes creen que la tienen que sacar para empezar a negociar, están equivocados, ya tienen las normas porque hay normas de rango supralegal, como son los dos convenios ya ratificados, después de la reforma constitucional, que están vigentes para todo el país, a partir de ahí, no hace falta más nada. (UPCN, O. Autón).

ATE aclara su posición en cuanto al “tema” legal como obstáculo: “La negociación es un derecho: en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional garantiza a los gremios en general la posibilidad negociar y en los convenios de la OIT. El derecho a negociar colectivamente está, lo que no se hizo nunca es reglamentar el ejercicio para los trabajadores del Estado, entonces, el planteo correcto es que se garantice el derecho a negociar colectivamente. Ha habido y hay negociaciones informales, como en muchas provincias donde no está reglamentada la ley, el tema es que se garantice la NC con un CCT como resultado, en muchas provincias no hay ley de NC, pero eso no quiere decir que no se negocie ante la presencia de conflicto”. “El tema legal no es un impedimento para la negociación, existen CCT que surgieron después de conflictos muy grandes y no hizo falta la existencia de leyes para que se negocie (el conflicto del Garrahan del 2005, terminó con un aumento salarial concreto, con la conformación de una comisión negociadora), algo similar ocurrió en el Mercado Central, se hizo un acta que se homologó y no hizo falta una ley” (ATE, M. Cremonte).

### *Presupuesto*

“El presupuestario no debería ser un obstáculo, quizás para que se logre un buen acuerdo salarial, pero no para que haya un CCT, porque de hecho las leyes sobre NC siempre dejan salvado que están sujetas al presupuesto, más allá de esto, ningún presupuesto lo prevé. Si fuera por lo que prevén de aumento los presupuestos para el año siguiente, no habría negociación salarial, ésta nunca

está atada del todo a lo presupuestario, aunque la ley diga que queda sujeta. Si para un resultado determinado puede ser un impedimento el presupuesto, pero no para negociar”. (ATE, M. Cremonte)

En coincidencia con lo anterior otro representante de UPCN comenta: “El tema presupuestario no es un obstáculo para iniciar procesos de NC, porque en la previsión que hay en el marco legal, permite iniciar los procesos de negociación y que los acuerdos tengan vigencia a partir del momento en que se pudieron hacer todas las previsiones presupuestarias, se puede acordar algo y la aplicación del acuerdo económico es a partir del momento en que se consiguen los fondos, cuando están dadas las condiciones presupuestarias para poder hacer frente a esa obligación que asume el Estado”. (UPCN, O. Autón)

En la perspectiva del director de la Oficina Nacional de Empleo Público: “El Presupuesto es siempre una restricción porque se trata de mantener los costos en el buen sentido del término de la fuerza laboral en proporciones adecuadas. Mis últimos estudios indican que hay siete empleados públicos por cien del PEA, por lo cual es uno de los más bajos del mundo. El costo global a nivel del presupuesto no pasa del 18%, comparado con otros países el costo en este nivel es bajo. Ahora, siempre hay restricciones presupuestarias pero no se han notado gravemente y de hecho se han cerrado convenios siempre al alza. Habrá que ver si aparecen nubarrones o tormentas, si los actores cultural y políticamente estarán a la altura de las circunstancias de compartir no solo cuando las vacas son gordas sino también cuando hay vacas flacas”. (SGP, E. Salas)

### **Los problemas laborales en la función pública:**

Para ATE: El principal problema que tienen los empleados públicos tiene que ver con la falta de motivación, en la década pasada hubo una campaña tendiente a la desvalorización del Estado y de los empleados públicos:

“Hay que recuperar el sentido de orgullo que en otra época representó el trabajo en el Estado, cuando una enfermera, un maestro, eran una institución: personas reconocidas y respetadas en el barrio... Vos te sentías orgulloso de trabajar en tu organismo. Y de que tu tarea... era considerada. Era considerada, es decir... vos lo que hacías valía...” (ATE, J. Fuentes)

Después vienen otros problemas como el salario (históricamente siempre estuvo mal pago), y la ausencia de carrera.

La precarización laboral (contratos), genera falta de ligazón afectiva del trabajador hacia el organismo, no sentirse “formando parte de”, existe una “mística pública” que hace que un profesional opte por ingresar al Estado a pesar de que en el sector privado podría percibir mayores ingresos”. (ATE, J. Fuentes).

Desde UPCN se expresa en estas líneas generales su visión del tema: “La precariedad laboral y la ausencia de una carrera administrativa, son dos temas que van de la mano. Lo que va pasando es que los de planta permanente no han podido hacer carrera, inclusive por cuestiones generalizadas: hacer una carrera

administrativa basada en el mérito y congelar las vacantes es un tema totalmente antitético. El congelamiento de las vacantes trajo aparejado la aparición de los contratos, se van congelando los cargos, así pasado el tiempo los cargos se caen.

El tema de la insuficiencia en la oferta de capacitación, en algunos casos es insuficiente, en otros es inexistente. Los directores de RRHH en el estado, dan a lo sumo para un mediocre director de personal.

El tema de los bajos salarios es aparte, porque las asimetrías que hay en el estado te hacen imposible tomar al bajo salario como un condicionante que hace al funcionamiento.

En este contexto es impensable que haya una oferta de capacitación suficiente, adecuada, ya que este tema de la precariedad laboral, sumado al de la falta de carrera, sumado al de que no hay un sistema de premios y de castigos (que en el fondo es el tema de carrera), hace que sea impensable el tema de capacitación. La necesidad de una demanda de capacitación te surge cuando vos empesas a mover al resto de la estructura con carrera, con concurso, con evaluación de desempeño, yo hago críticas, pero para nada soy pesimista, hace cinco años, nadie iba a pensar que íbamos a estar donde estamos hoy". (UPCN, O. Autón)

Al respecto el director de la Oficina Nacional de Empleo Público expresa su punto de vista: "Acá no se trata de que el convenio sea lindo o bien escrito, se trata de que la gente labore más, mejor, con buena paga, con mejores condiciones, dignas y seguras, sin violencia. Todo esto es para laburar, para rendir, no para cualquier otra cosa. Entonces esto, fíjense, que los gremios lo firman, así como el Estado dice en el 151 que la facultad de organización es propia de las autoridades políticas del Estado, sin embargo se acepta y se promueve la colaboración sindical para proyectar lo que es uno de los problemas más graves que tenemos que son estas plantas permanentes presupuestadas "liliputenses" con respecto a los roles esperados para la administración y respecto de la barrabasada que se hizo con el supuesto tema del ahorro fiscal con los contratos de locación. Luego se dio con una salida intermedia que es la prestación y ahora con el despliegue del tema de los concursos". (SGP, E. Salas)

Desde la óptica del Estado, el Secretario de la SGP, describe la situación del empleo en la APN: "Al respecto no quiero dejar de mencionar, como también se mencionó anteriormente, que la reorganización de los regímenes de contratación por locación de servicios es un componente central de nuestra política en la Subsecretaría, así como lo es la transformación de buena parte de esas locaciones en contratos con relación de dependencia a plazo determinado. Los contratos de locación de servicios, que son un mecanismo adecuado para casos puntuales y transitorios en los que nuestro Estado requiere contratar un especialista en cierto tema, se generalizaron en años pasados más allá de su razón de ser, convirtiéndose en otra faceta de la precarización laboral que vivió todo el país. Nosotros estamos convencidos de que es imposible tener un Estado fuerte cuando funciones básicas de sus tareas son delegadas, aunque sea en

forma complementaria, en personal contratado cada seis meses y por fuera de los regímenes de estabilidad, capacitación y promoción.<sup>12</sup>

### ***Perspectivas de la NC***

En Palabras de este dirigente de UPCN: “El cambio cultural que implica el ejercicio de la NC en los trabajadores, hace pensar en lo difícil que puede ser un retroceso en esta materia, podemos llegar a tener dificultades en la velocidad de cómo va a seguir llevándose adelante los cambios, si fuera por nosotros, la dificultad que significa tener dentro del Estado al personal contratado respecto a la gente que ya tiene los cargos permanentes, entendemos que este no es automático sino que requiere de un proceso que lleva tiempo y que los más beneficiados van a ser los usuarios en cuanto a que le da mayor certeza jurídica a todo: al tener gran cantidad de personal contratado haciendo actividades permanentes, lo único que te hace es debilitar al Estado, en esto la cantidad de recursos legales, cantidad de presentaciones que se caen en relación a un acto administrativo que no está refrendado por un empleado competente”. (UPCN, H. Spairani)

Desde la visión de ATE: “Al Estado empleador no le queda otra opción que terminar de profundizar el camino de democratización que inició, se ha abierto una puerta que sólo se puede cerrar a la fuerza. Se trata de un proceso que el Estado Nacional debe profundizar y, si lo hace, va a ser de gran ayuda para las provincias. Si hay CCT nacionales, es mucho más difícil que un gobernador diga que no a esta vía. Esto debe estar acompañado de una verdadera federalización del país en lo económico, ya que se han transferido responsabilidades a las provincias sin la consiguiente transferencia de recursos para que puedan hacerse cargo de estas obligaciones. Así, una vez resueltas las barreras culturales, debería darse una discusión que dé como resultado una reorganización económica con sentido federal”. (ATE. R. Mosquera)

En palabras del Secretario de Gestión Pública: “Producir estos acuerdos en materia de empleo público es especialmente significativo, ya que esta cuestión tiene una importancia central para la recomposición de las capacidades estatales. Los gobiernos se renuevan cada cuatro años, pero los regímenes de empleo público, la estructura de la carrera administrativa y el propio personal público permanecen por largos períodos. Son la base más constante de la administración, y son los trabajadores públicos quienes día a día –en sus oficinas, en sus escuelas, en sus hospitales- ponen en marcha a las instituciones del Estado. La energía, las ganas, la motivación de los trabajadores son un pilar insustituible de una administración pública más eficaz y eficiente. Por eso, estamos convencidos de que éste es un componente indispensable de la mejora en el funcionamiento del Estado”.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Abal Medina (2009) Op. Cit. Pág. 47

<sup>13</sup> Abal Medina (2009) Op. Cit. pág. 40

## Conclusiones y notas en común

### ✓ *Modernización del Estado*

A través de las palabras de los protagonistas, vemos que el concepto de Modernización del Estado no es neutral y se ha ido transformando a partir de distintos discursos y contextos. Aquí, la Modernización del Estado se entiende como democratización de las RRLL a través de la negociación colectiva dentro del nuevo rol del Estado. Esta relación representa un gran cambio cualitativo con respecto a la “modernización neoliberal” impulsada desde la reforma del Estado en los 90’s.

### ✓ *Negociación colectiva*

Todos los protagonistas reconocen que la NC es una herramienta fundamental para lograr una efectiva democratización de la RRLL. Este concepto se refiere al de igualdad en cuanto que los protagonistas participan en espacios democráticos en igualdad de condiciones. Tanto los representantes de los trabajadores estatales organizados como los representantes del Estado empleador, pueden construir a partir de la negociación y el diálogo los consensos básicos para romper con el unilateralismo de las RRLL y lograr un CCT moderno acorde con el nuevo rol del Estado.

A partir de las entrevistas se destaca que la NC como proceso concreto de determinación de las RRLL entre el Estado empleador y las asociaciones sindicales tiene como objetivos básicos: Dotar de transparencia a los mecanismos de ingreso a la administración pública. Permitir el desarrollo planificado de la carrera administrativa. Mejorar las condiciones y el medio ambiente de trabajo. Poner en marcha procesos de capacitación integral y mecanismos de profesionalización para la administración pública. Lograr una planificación de los recursos humanos y de la política salarial, como así también implementar la resolución negociada y preventiva de los conflictos.

### ✓ *Obstáculos para implementación del diálogo*

Los entrevistados coinciden en que los principales obstáculos para implementar procesos de diálogo son fundamentalmente de índole cultural. En tanto que la negociación colectiva en el Estado Nacional cuenta con pocos años de real ejercicio, aún subsisten elementos de unilateralismo muy arraigados culturalmente en la tradición de la RRLL en el Estado.

En cuanto al Estado empleador el aprendizaje cotidiano de negociación refuerza la idea que, la implementación de estos procesos no significa resignar espacios de poder ni dejar de cumplir con sus obligaciones que les son propias e indelegables. Los acuerdos logrados en el ámbito paritario llevan más tiempo y esfuerzo pero generan procesos de transformación sustentables en el tiempo, que pueden

también vencer la desconfianza entre las partes, para luego lograr nuevos acuerdos.

✓ *Calidad de los acuerdos*

Para nuestros entrevistados el principal factor que influye sobre la posibilidad de lograr acuerdos de calidad en el proceso de Negociación Colectiva, es la capacitación de los paritarios. En este contexto la falta de capacitación se traduce en obstáculos para negociar que atentan contra la calidad de los acuerdos.

Las competencias necesarias para participar en forma calificada en los procesos de negociación cada vez son más exigentes, de acuerdo a la complejidad del mundo del trabajo actual. Ya no alcanza solo con la presión, la movilización y el conflicto sino que se hace necesario un conocimiento amplio en cuestiones técnicas, normativas, organizacionales, políticas y económicas, que constituyen el complejo entramado que sustenta al Estado actual. Estas nuevas competencias junto a las destrezas aprendidas en los propios espacios de negociación paritaria, hoy son fundamentales para lograr acuerdos duraderos, que pueden ser expresados a través de un CCT.

✓ *Perspectivas de la NC*

La NC es reconocida por el Estado, ATE y UPCN como la herramienta más legítima para resolver los conflictos laborales de forma democrática. Desde distintas ópticas y espacios políticos los protagonistas coinciden en que una vez puesto en marcha el proceso de NC en el Estado Nacional, resulta muy difícil volver atrás. Esto significa que los acuerdos logrados hasta el momento sirven de base para seguir discutiendo las reformas fundamentales para lograr mejorar la situación del empleo público y a través de esto, lograr cumplir con los objetivos propios de un Estado democrático.

## Bibliografía

Abal Medina, Juan Manuel (2006): Iniciativas de fortalecimiento institucional en la Argentina: hacia una nueva concepción del Estado, en Abal Medina y Bonifacio (Comps) "Reformas y gobernabilidad: Experiencias Nacionales de modernización de la gestión pública", INAP, Buenos Aires.

Abal Medina, Juan Manuel (2007): "El aporte de la negociación colectiva a la construcción de calidad institucional en el Estado argentino". Ponencia presentada en el XII Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Republica Dominicana.

Abal Medina, Juan Manuel (2009). Bloque formativo: "Diálogo Social y la Negociación Colectiva en el Sector Público. Distintas perspectivas de análisis" en Villarroel A. (Comp) Promoción del diálogo social en el sector público: La negociación colectiva en los tres poderes del Estado argentino. Exposición ante la Asociación civil de coordinación argentina de sindicatos afiliados a la ISP. Buenos Aires, 8 y 9 de marzo de 2007.

COFEFUP - Comisión de empleo público y carrera: Principios y recomendaciones para las negociaciones colectivas entre el Estado y sus trabajadores, mimeo, 2006.

Nejamkis, Lucas (2008): "La negociación colectiva y el diálogo social como instrumento democrático", en XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov.

Rodríguez, Andrés (2009) "Promoción del diálogo social en el sector público: La negociación colectiva en los tres poderes del Estado argentino. Exposición ante la Asociación civil de coordinación argentina de sindicatos a la ISP, Bloque formativo. Buenos Aires, 8 y 9 de marzo de 2007.

Salas, Eduardo (2006): "La negociación colectiva en la administración pública federal como instrumento de la gobernanza democrática en la Argentina", en Abal Medina y Bonifacio (Comps) "Reformas y gobernabilidad: Experiencias Nacionales de modernización de la gestión pública", INAP, Buenos Aires.