

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

# **La reforma de las relaciones laborales en el estado argentino durante los 90.**

Martín Armelino.

Cita:

Martín Armelino (2009). *La reforma de las relaciones laborales en el estado argentino durante los 90. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/990>

*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>.*

# ***La reforma de las relaciones laborales en el estado argentino durante los 90***

***Martín Armelino***

*Instituto de Investigaciones Gino Germani (FCS-UBA)*

*m\_armelino@yahoo.com*

La reforma del estado encarada a comienzos de la década de 1990 en Argentina presentó dos características básicas: la primera es que formó parte de un conjunto de transformaciones estructurales de cuño neoliberal que auspiciaban importantes cambios en torno de las responsabilidades y funciones que había desempeñado el estado hasta entonces pero que, en adelante, ya no realizaría; la segunda es que fue lanzada por un gobierno democrático. Entre sus objetivos más destacados estaba el de volver más eficiente la función administrativa y para ello se presentó como indispensable la reestructuración de agencias estatales y la racionalización del personal público.

De los cambios que trajo consigo la reforma en el aparato administrativo, nos interesa explorar particularmente aquellos ligados al plano de las relaciones laborales de sus planteles. En efecto, las reformas de mercado buscaban, entre sus objetivos, desmontar un conjunto de garantías laborales que permitieran flexibilizar las relaciones de trabajo. En el universo de la administración pública, no se habían expandido con igual fuerza tales garantías sino que predominaba un régimen tutelar que resguardaba derechos individuales pero restringía bastante los derechos colectivos. Así las cosas, la reforma promovió la institucionalización de las convenciones colectivas para los trabajadores administrativos, pero se inscribió bajo los designios de una nueva concepción extendida en torno de las relaciones laborales, signada por la precariedad e informalidad del vínculo de trabajo entre

empleador y empleado. Modificar los términos de esta relación en la administración pública nacional era indispensable para alcanzar las metas propuestas por la reforma del estado.

El hecho que haya sido un gobierno democrático el artífice de esta iniciativa supuso hallar una base de apoyo social y política entre los propios trabajadores que permitiera concretar la reforma, neutralizando posibles obstáculos. De modo que los sindicatos más representativos de este sector jugaron un papel importante en la definición de tales apoyos o en su confrontación, dado que la reforma comportaba cambios concretos para el conjunto de los empleados estatales.

## **ACERCA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA**

Las reformas impulsadas a comienzos de la década de 1990 en Argentina formaron parte de una nueva estrategia de desarrollo que abarcó a distintos países de América latina. El contexto de emergencia que presentaban las economías de la región, sacudidas por las sucesivas crisis de la deuda externa pero influidas por las expectativas de cambio que prometía la globalización, instaló la necesidad de una reorientación decisiva del modelo de acumulación. Sobre la base de los programas de liberalización económica patrocinados por el denominado Consenso de Washington, los gobiernos de esta región alentaron la inversión privada y la apertura externa de sus economías desplazando así el patrón de desarrollo orientado hacia el mercado interno y auspiciado por el estado que había predominado desde la posguerra. Uno de los aspectos sobre los cuales se centró el interés de estas transformaciones fue el rol y alcance del estado en la economía y se colocó el acento en su racionalización y reducción. En Argentina, esta iniciativa política estuvo a cargo de un gobierno peronista que había ganado las elecciones con un discurso afín a los sectores de base popular que seguían a su partido pero que asumió su gestión en el contexto de una delicada situación económica, cuya resolución exigía rapidez y eficacia.

Partiendo de ese cuadro de situación, la reforma del estado formó parte del paquete inicial de leyes que el gobierno de Carlos Menem envió al Congreso de la Nación para su tratamiento legislativo inmediato.<sup>1</sup> Su aprobación permitió la instrumentación acelerada de los cambios en el sector público.

---

<sup>1</sup> Junto con la Ley 23.696 de Reforma del Estado se expidió la Ley 23.697 de Emergencia Económica. Esta última, en sus consideraciones sobre el empleo en la Administración Pública Nacional, prohibió por 180 días las contrataciones y designaciones de personal y facultó al Ejecutivo a dar de baja al personal designado sin concurso previo y que estuviera en las categorías superiores del escalafón administrativo. La Ley de Reforma, por su parte, abarcó varias dimensiones: la privatización de empresas públicas y sociedades del Estado, la regulación de mercados monopólicos de servicios públicos, la reforma administrativa, la reforma del sistema de administración financiera y el control de gestión, y la desregulación de la economía. Las privatizaciones, en tanto, incluyeron las empresas prestadoras de servicios públicos, como agua, electricidad, gas y teléfonos, las empresas industriales de defensa y siderurgia, o comerciales, como puertos y elevadores de granos. A su vez, se suspendieron los subsidios que el Estado otorgaba al sector privado mediante los regímenes de promoción de la actividad

Los pilares de la reforma fueron la privatización de las empresas de servicios públicos, la transferencia de funciones sociales básicas (salud, educación, asistencia y promoción social) desde la jurisdicción nacional hacia las provinciales y municipales, y la reforma administrativa. Cada uno de estos pilares suponía modificar una realidad bastante negativa en términos de las prestaciones de servicio a cargo de las agencias estatales. No obstante esos auspicios, las medidas adoptadas provocaron conjuntamente la reducción de dependencias estatales y del personal empleado en ellas.

La reforma administrativa impulsó la reorganización de ministerios, secretarías y organismos descentralizados colocando el foco en la revisión global de las funciones a cargo de la administración pública nacional, bajo la órbita del Poder Ejecutivo Nacional. En marzo de 1990, en el contexto de un nuevo pico hiperinflacionario, se promulgó el Decreto 435 de Reordenamiento del Estado, que estableció la disminución drástica de secretarías y subsecretarías y promovió la reducción de personal a través de la supresión de los regímenes de horarios extraordinarios, la suspensión de funciones y pase a disponibilidad del personal en condiciones de jubilarse anticipadamente, y la prohibición del doble empleo, con la excepción de la docencia. Instauró, además, un rígido control de las compras y contrataciones del estado y el congelamiento de las vacantes de la administración pública.

Con vistas a la racionalización y reestructuración de estos organismos, se dispusieron nuevas medidas durante 1990 para reducir el gasto público y modernizar el aparato burocrático (Decreto 2476). El foco de este paquete se colocó en la contracción drástica de las direcciones nacionales y generales, y de sus planteles, en términos de una reorganización de las estructuras administrativas. Estas unidades constituyen el núcleo dinámico de la burocracia pública pues son responsables de las decisiones técnicas de la administración y del procesamiento de la información. Su mal funcionamiento había resultado del incremento desordenado del número de direcciones y de la superposición de responsabilidades que obstaculizaban la toma de decisiones y retrasaban el curso de la gestión. Todo contribuyó al estancamiento de estas dependencias hacia fines de los 1980s. De allí que se redujeran las direcciones a un total de tres por cada subsecretaría en la Administración Central, en tanto que su número se recortó a la mitad del que hasta entonces existían en la Administración Descentralizada. De las 170 direcciones que había en abril de 1990 se redujeron a 75 hacia junio del año siguiente (Ministerio de Economía, 1991). El cumplimiento de aquella meta exigía reducir en más de un 30% la totalidad de los planteles de la administración nacional, entre 1990 y fines de 1992 (Domeniconi, 1997: 171). De esta forma, de los 334.000 puestos existentes en abril de 1990 debían darse de baja

---

industrial o la promoción regional, sostenida en franquicias aduaneras o fiscales. En cuanto al Banco Central y los mercados financieros, se reordenó su funcionamiento y se liberó el régimen de inversiones extranjeras.

120.000 en el lapso de dos años. Con esa meta por delante, entre abril de 1990 y fines de 1992 se eliminaron unos 40.000 puestos en la Administración Central, a través del ajuste de los empleados ministeriales en un tercio y la transferencia de los agentes de hospitales y centros asistenciales a los estados provinciales y municipales.

Por el lado de los organismos descentralizados, varios se disolvieron, otros se transformaron y algunos fueron reforzados, al tiempo que se creó un conjunto de nuevos entes encargados de la regulación de los servicios públicos privatizados (electricidad, gas, agua potable y telecomunicaciones). Las bajas producidas en estos organismos durante este período contabilizaron unos 50.000 cargos.

Aun con estas metas de disminución del volumen de empleados públicos en el ámbito concreto de la administración nacional por delante, el mayor porcentaje de eliminación de cargos se produjo a través de la privatización de empresas o de la transferencia de funciones a los estados provinciales y municipales antes que por medio de recortes en las varias dependencias que configuran la burocracia pública.

## **LA REFORMA DE LAS RELACIONES LABORALES EN EL ESTADO EN LOS 90**

La introducción de la reforma administrativa suponía modernizar la burocracia pública y recuperar el perfil de una administración nacional eficaz y eficiente. Para ello era indispensable renovar un conjunto de capacidades de los planteles estatales, ya por entonces obsoleto. Con esa meta por delante, el gobierno planteó una serie de transformaciones a aplicarse al personal de los ministerios que tuvieron, al fin, escasa relación con una expectativa de recuperación de las capacidades estatales. Por el contrario, básicamente apuntaron a desmontar el viejo sistema de relaciones laborales y a implantar uno nuevo, acorde con los designios de un mercado de trabajo más flexibilizado. En ese sentido, se trataba de reducir los costos laborales asumidos por el estado empleador poniendo en marcha una serie de medidas que incluían el recorte de garantías laborales y la reducción del volumen total de empleados públicos. Estas medidas contribuían, también, a disminuir el déficit fiscal y a controlar la crisis económica, financiera y administrativa que padecía la Argentina.

Conviene, entonces, resumir los aspectos principales del sistema laboral existente en el ámbito de la burocracia pública con antelación al proceso de reforma, para evaluar las características de los cambios implementados durante los 1990s.

### ***El régimen laboral de la administración pública nacional***

Al poner atención sobre el régimen laboral de los trabajadores públicos que antecedió a la etapa de la reforma, se encuentra una realidad singular dado el ámbito de trabajo y la naturaleza del vínculo entre las autoridades estatales y su personal. Esto fue común en la trayectoria de la mayoría de los estados, al menos durante la primera mitad del siglo XX. En efecto, las posibilidades de expansión de la sindicalización, de establecimiento del instituto de la negociación colectiva o de ejercicio del derecho de huelga no se desarrollaron con el mismo impulso que cobraron en el ámbito laboral de la industria y fundaron el derecho laboral. Mientras que éste favoreció un sistema de garantías para el ejercicio de la organización sindical y la determinación de las condiciones laborales, en el sector público se estableció un régimen tutelar de prerrogativas y obligaciones, propio del derecho administrativo. Aunque estaba contemplado el derecho de agremiación y la gestión sobre ciertas reivindicaciones por parte de los planteles públicos, las autoridades estatales conservaron la exclusividad de las facultades para definir unilateralmente las condiciones de trabajo y las prerrogativas del personal a su cargo. Una concepción de este tipo procedía de la incompatibilidad de los derechos de sindicalización, negociación y huelga que consolidaron las relaciones colectivas de trabajo con los atributos de jerarquía, lealtad, fijación unilateral de las condiciones de empleo y continuidad de servicios que fundaron la función pública (Córdova, 1980: 311). De este modo, las conquistas logradas por los obreros industriales en procura de un piso de igualdades legales para negociar con sus patrones salarios y otras reivindicaciones no tendrían su correlato entre los empleados estatales, sobre quienes se prolongaría la estricta sujeción a los designios del estado en tanto empleador.

Como contrapartida de este carácter tutelar, los oficinistas públicos gozaron de una serie de privilegios que distinguieron la calidad del empleo en el estado frente a la de otros sectores de la actividad privada, como condiciones de trabajo más beneficiosas, licencias, conservación del empleo, regímenes de seguridad social y mejores salarios. La existencia de estas y otras ventajas neutralizaba, asimismo, la emergencia de un clima de insatisfacción en el personal de las dependencias estatales, contribuía a contrarrestar la acción de una organización gremial y la necesidad del instituto de la negociación colectiva para convenir pautas de mejoramiento de las condiciones de trabajo y salarios.

Partiendo de esa concepción, se vuelve más clara también la existencia de una carrera laboral dentro de este universo de trabajo, que no se planteaba en el sector privado. En efecto, la proyección a futuro de la conservación de los puestos de trabajo les garantizaba a los empleados no sólo el

aprovechamiento de un conjunto de privilegios sino además la expectativa de un progreso sostenido en sus trayectorias laborales, en la medida que cumplieran con las obligaciones dispuestas por los respectivos estatutos.

Las circunstancias más conflictivas que surgieron entre los trabajadores estatales y las autoridades políticas a partir de la segunda mitad del siglo XX modificaron paulatinamente la naturaleza tutelar de dichos regímenes. En parte por la expansión de los planteles ocurrida a expensas del despliegue de diferentes responsabilidades controladas por los estados, en el marco de la concepción de los estados de bienestar, y de las mayores dificultades que acarrearón estas administraciones para solventar el gasto público y controlar sus déficits fiscales.

Iniciado el proceso de reforma a comienzos de los 1990s, el gobierno de Menem trazó dos grandes líneas de acción en torno de los empleados públicos. Una de ellas se orientó hacia la sanción de un nuevo sistema para renovar la carrera administrativa; la otra se dirigió a constituir un nuevo régimen de relaciones colectivas de trabajo, del cual surgiría el primer convenio colectivo general para los trabajadores de la administración pública nacional.

## **UN INTENTO DE RENOVACIÓN ADMINISTRATIVA**

Con la creación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), hacia fines de mayo de 1991 (Decreto 993), cobró impulso, una vez más, el propósito de renovar la estructura organizativa de una carrera para los empleados públicos y dejar atrás un sistema carente de transparencia en torno a la selección de ascensos y vacantes, a la clasificación de jerarquías entre los diferentes niveles y a la recomposición salarial. Este sistema reemplazó al Escalafón 1428, sancionado en 1973. Incluyó a los empleados de los ministerios y de algunos organismos descentralizados, basándose en el mérito individual como criterio fundante de la carrera administrativa; dispuso una nueva distribución de funciones ejecutivas, distinguiendo niveles jerárquicos; estableció la obligatoriedad de los concursos para cubrir vacantes y promocionar ascensos; también introdujo procedimientos anuales de evaluación que alentaban la capacitación permanente de los empleados y para la cual se destinó una importante proporción de recursos. Se modificaron las escalas salariales incrementándose en un 30% para la mayoría de las categorías y en más de un 150% para los altos funcionarios, junto con una serie de incentivos suplementarios y bonificaciones que mejoraron el monto de los salarios. El lanzamiento de este sistema formó parte de las políticas de reestructuración administrativa y de racionalización del personal.

## **LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS RELACIONES COLECTIVAS DE TRABAJO**

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

En ese marco se sanciona, en diciembre de 1992, la Ley de Convenciones Colectivas de Trabajo para los empleados de la administración pública nacional, estableciendo un piso desde el cual avanzar hacia la formalización de ese instituto (Ley 24.185 y Decreto 447/93). Sobre esta nueva plataforma legal se elaboró el primer Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública, homologado a comienzos de 1999 (Decreto 66). Dicho Convenio contempló aquellas disposiciones comunes a las convenciones colectivas consagradas mucho antes en el sector privado, relativas al ámbito de aplicación, las condiciones de ingreso, derechos y obligaciones de las partes, remuneraciones, licencias, jornada laboral, asistencia social y relaciones gremiales. Pero, a su vez, introdujo algunas cláusulas que daban cuenta de la expansión de la flexibilidad laboral en las relaciones laborales de este universo. Básicamente, esto se observó en los recortes que sufrió la estabilidad de los empleados administrativos y el consecuente incremento de personal contratado como también en la introducción de medidas de polifuncionalidad. Respecto de estas últimas, se incluyeron los principios de polivalencia y flexibilidad funcional que les abrían paso a la asignación de distintas funciones a los agentes, además de aquellas que ya les correspondían, mejorando los niveles de productividad de la administración pública. En otros términos, esto significaba que una reducida proporción de los empleados que habían conservado sus puestos debería hacerse cargo de más tareas y estar

capacitados para cambiar de una a otra con mayor celeridad. Respecto de la estabilidad laboral, no sólo se contrajo el volumen de los planteles estables sino que además se estableció que quienes la conservaran podrían perderla, en adelante, a causa de una reestructuración organizativa o de funciones.

De este modo, la reforma administrativa activó dos procesos convergentes. El primero formalizó las relaciones colectivas de trabajo en este ámbito con el objetivo de abaratar los costos laborales para mantener a sus planteles, desprendiéndose de una proporción importante de sus trabajadores hasta entonces estables y encomendando al personal restante que conservó ese privilegio y a nuevos oficinistas contratados la aplicación de los diseños de la gestión estatal y de las distintas funciones que el estado había encarado. La dilatación de estos últimos contingentes de trabajadores, distribuidos entre las distintas agencias estatales, obligó al gobierno de Menem a formalizar tal situación; a comienzos de 1995 promulgó el Decreto 92, que reglamentó las condiciones y el alcance de las contrataciones de agentes en la administración pública nacional. A través de esta medida se reafirmó la incorporación de profesionales y técnicos a la estructura del estado cuyos saberes específicos –se argumentaba– contribuían a la implementación de las políticas de reforma y al mejoramiento más eficaz de la burocracia.<sup>2</sup> Estas contrataciones eran beneficiosas para el estado porque ingresaban a los ministerios empleados ya calificados para las funciones y tareas que habrían de emprenderse con la reforma administrativa y a los cuales no debía retribuirseles más que su remuneración. De esta manera, se economizaba en el mantenimiento de los planteles porque la proporción de empleados permanentes era ya mucho más restringida y, por lo tanto, la erogación estatal correspondiente a los aportes de la seguridad social y otros servicios también se había reducido. A su vez, se ganaba tiempo en la puesta en marcha de las transformaciones porque se pasaba por alto la posibilidad de capacitar a la totalidad de los empleados estables, muchos de los cuales no estaban preparados para adaptarse a los cambios.

Cabe preguntarse, para concluir, por la voz de los trabajadores en este cuadro de reformas en torno del aparato administrativo. Se sabe que, para los gobiernos de base popular, los apoyos obreros son indispensables, incluso cuando se trata de modificar instituciones que afectarán sus intereses. Allí es clave el papel que juegan los sindicatos, que en el ámbito de la administración pública es singular pues no existe el monopolio de la representación gremial, como ocurre en el sector privado. Dos sindicatos se disputan la organización de los oficinistas: la Unión del Personal Civil de la Nación

---

<sup>2</sup> Esta normativa fue actualizada por el Decreto 1184, en septiembre de 2001, estableciendo reglas uniformes para la contratación del personal y limitando su volumen.

(UPCN) y la Asociación Trabajadores del Estado (ATE). La forma en que cada sindicato reaccionó frente al desafío de la reforma fue diferente dado que su implantación en la estructura estatal es distinta, como también sus valoraciones e intereses en juego. Asumiendo que UPCN se había caracterizado por una acción gremial preferencialmente dispuesta a la colaboración y que ATE, en cambio, había forjado su historia impugnando la acción estatal, el gobierno desplazó de la mesa de las negociaciones a éste y concentró sus fuerzas en lograr el apoyo de aquél. Importa señalar que UPCN ha sido el sindicato más numeroso en este ámbito desde fines de los 1980s y esto influyó decisivamente en el gobierno al momento de escoger amigos y enemigos entre los trabajadores, sobre todo si se trataba de reformar los términos de las relaciones laborales. Así, este sindicato gozó de un trato preferencial por cuanto participó de la mesa de las negociaciones para conformar el SINAPA y elaborar los lineamientos del convenio colectivo. Pero, además, extendió su influencia como gestor de servicios al pasar a controlar la obra social de los estatales y amplió sus recursos organizativos ostensiblemente. De esta forma, UPCN preservó sus intereses y conservó para sus afiliados ciertas prerrogativas desmovilizando a sus bases y garantizándole al gobierno su consenso en la marcha de la reforma; ATE no fue convocado en los mismos términos, en parte porque su población de afiliados se distribuía en áreas donde la reforma estatal pegaría más fuerte, como el complejo bélico industrial, que en su mayoría estaba obsoleto. De modo que la confrontación de este sindicato no presentaba demasiados obstáculos para concretar el proceso de reforma. Dado este derrotero, hacia el final de la gestión de Menem en 1999 la predominancia de UPCN (72%) frente a la de ATE (23%) era notable. De allí que ATE decidió no firmar el convenio y UPCN quedó como único representante de los trabajadores para defender sus intereses.

Hacia mediados de esta década, durante el gobierno de Néstor Kirchner, un nuevo convenio se firmó para los trabajadores públicos, en este caso con la participación de ATE. Los apoyos de dicho gobierno en el lapso 2003-2005 contaron en sus filas a los trabajadores de ATE. Aun con los auspicios sindicales de uno y otro gremio en relación con un conjunto de novedades que traía este nuevo convenio, el núcleo de las consideraciones en torno de la precariedad que ya hemos comentado sintéticamente no se modificó.

## Bibliografía

- Córdova, E. (1980): “Las relaciones laborales en la función pública de América Latina”, en *Revista Internacional del Trabajo*, Of. Internacional del Trabajo, OIT, Vol. 99, N° 3, Ginebra.
- Domeniconi, H. (1997): “La reforma del estado en Argentina. Primera parte – 1989/1991- y Segunda parte – 1996”, en *Anales 5, La reforma del Estado, Actualidad y escenarios futuros*, I Congreso Interamericano del CLAD, Caracas.
- Orlansky, D. (1996): “Reforma del estado, reestructuración laboral y reconversión sindical en el sector público” en *Aportes*, N° 6, Buenos Aires.
- Oszlak, O. (1999): “Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)”, en *Aportes*, N° 14, Buenos Aires.