

LAS HERRAMIENTAS DEL CONVENIO COLECTIVO PARA LA CARRERA Y LA CAPACITACIÓN

Iván Marcos

Resumen

Desde la entrada en vigencia del Convenio Colectivo de Trabajo General, Decreto 214/06, celebrado entre el Estado empleador y los sectores gremiales, que aplica a todos los trabajadores bajo relación de dependencia laboral con las jurisdicciones y entidades descentralizadas, han transcurrido relativamente pocos años y muchas experiencias valiosas de construcción colectiva que sustentan nuestra experiencia y nos impulsan día a día a transformar la realidad de las relaciones de trabajo en el sector público. Es en este marco de trabajo que nos situamos para buscar nuevas perspectivas de trabajo que faciliten la concreción de las propuestas e inquietudes de los trabajadores. El análisis de sus herramientas y la experiencia de los mismos en su implementación son los ejes de trabajo que nos proponemos describir porque esta práctica es sólo posible en un ida y vuelta continuo a las fuentes que retroalimentan nuestras acciones.

Iván Marcos es abogado (UBA), realizó numerosos posgrados en temas relacionados a Empleo Público, Carrera Administrativa y Comunicación Sindical, entre otros. Actualmente, se desempeña como Secretario de Profesionales de la Delegación UPCN Salud.

En nuestro país, en términos de jerarquía normativa, el artículo 14 bis de la Constitución Nacional (CN) dispone la estabilidad del empleo público, condición sine qua non para garantizar una burocracia estatal independiente de interferencias políticas o económicas. La pirámide de Kelsen, es clara cuando expone que la CN se ubica por encima de las leyes y decretos que regulan el empleo público a nivel nacional. Por otro lado, el artículo 16 introduce la equidad en materia de empleabilidad para todos los ciudadanos sin otra condición que la idoneidad (Constitución de la Nación Argentina, 1994) y (Donato, 2017).

Aunque la CN regula los aspectos de las relaciones entre el Estado y los trabajadores de la Administración Pública, a lo largo de toda nuestra historia, encontramos diferentes intentos, sobre todo en períodos a cargo de gobiernos que no fueron elegidos democráticamente, de imponer regímenes jurídicos y escalafones especiales, por fuera del ámbito de la negociación colectiva, para sustraerse del mandato constitucional. Lamentablemente, los regímenes posteriores, que tuvieron muchas veces como base a estos escalafones que les eran previos, arrastran o contienen algunos resabios de estos escalafones nacidos al amparo de gobiernos no democráticos, como lo es por ejemplo el régimen de licencias y franquicias.

Son de destacar los cambios en términos de la normativa relativa al empleo público. En 1983, con el advenimiento de la democracia, las leyes y decretos que constituían la normativa que regía los sistemas de servicio civil en la Argentina eran sancionados unilateralmente por el Estado como tanto empleador, sin participación de los trabajadores y sus organizaciones gremiales. La ley que definía la relación de empleo público era la 22.140 del Régimen Jurídico Básico de la Función Pública, sancionada en 1980 con un retroceso de los derechos laborales, en un contexto de fuerte retraída de los derechos laborales (Pomares, 2013). Lentamente, con el fortalecimiento de la democracia, se produjeron algunos cambios paulatinos: en 1987, mediante el decreto 2098, se constituyó el Cuerpo de Administradores Gubernamentales, para formar funcionarios altamente capacitados y profesionales, los cuales en la actualidad son solo 83 (Cuerpo de Administradores Gubernamentales, 2022).

En el contexto de reducción del empleo público, se sancionó la Ley 24.185, que implementó el mecanismo legal tendiente a desarrollar la negociación colectiva del sector público. En principio, esta ley rige sólo para las negociaciones colectivas a celebrarse entre la Administración Pública Nacional (APN) y los trabajadores que de ella dependen. El Convenio Colectivo de Trabajo (CCT), que rige toda la vida laboral de un sector determinado, es entonces, un contrato celebrado entre un sindicato o grupo de sindicatos y uno o varios empleadores, o un sindicato o grupo de sindicatos y una organización o varias representativas de los empleadores (Rial, 2006).

De este modo, se reconoció la participación de los representantes de los trabajadores en la regulación de las cuestiones laborales, incluidos los aspectos vinculados a estas condiciones y salariales. Para la OIT, según la definición que surge de su Convenio 154 (OIT, 1981), la negociación colectiva refiere a:

Todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una o varias organizaciones de empleadores y una o varias organizaciones de trabajadores con el objetivo de fijar condiciones de trabajo y empleo, regular relaciones entre trabajadores y empleadores, regular relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una o varias organizaciones de trabajadores.

Quedan exceptuadas de negociación colectiva: la estructura orgánica de la APN, salvo que se convoque a las organizaciones a participar, las facultades de dirección del Estado y el principio de idoneidad como base del ingreso y de la promoción en la carrera administrativa (Villarreal, 2009). Además, se someten las tratativas salariales a lo normado por la ley de presupuesto. Consecuentemente, esta norma subraya la diferencia entre la conducción política del Estado y la burocracia estatal, y reserva para la primera las decisiones de tipo estratégico. El primer Convenio Colectivo de Trabajo General se homologó mediante el decreto 66/99, el que se encuentra vigente fue homologado a través del Decreto 214 de 2006.

El Ministerio de Trabajo es la autoridad de aplicación de todo convenio colectivo homologado bajo esta ley. En este caso particular, se creó la Co.P.A.R. (Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales), conformada por igual número de representantes del Estado empleador y de la parte gremial. Entre sus atribuciones está intervenir en la resolución de controversias o conflictos colectivos y fiscalizar la adecuación de los Convenios Colectivos Sectoriales a los alcances que haya establecido el Convenio General y la interpretación del Convenio Colectivo de Trabajo, entre otras. La Co.P.A.R. toma sus decisiones por unanimidad.

Pomares, Gasparini y Deleersnyder señalan como un hito importante en la normativa laboral específica para el sector público nacional la Ley 25.164 o Ley Marco de Regulación del Empleo Público de 1999, que reemplazó a la mencionada Ley N°22.140 de 1980. Esta nueva ley, no buscaba reemplazar o modificar la 24.185, sino que, al ser una normativa de carácter general, sus disposiciones se podrán adecuar para sectores de la APN con características diferentes, a través de la negociación colectiva prevista por la Ley 24.185.

La norma enumera también los derechos de los trabajadores: uno de ellos, exclusivo del régimen de estabilidad, es el derecho a la estabilidad, en línea con el artículo 14 bis de la CN. Se define como el derecho a conservar el empleo, el nivel y el grado de la carrera alcanzados; la igualdad de oportunidades para acceder a los cargos, es decir, a través de concursos. Se estipula también el derecho a la capacitación para los empleados públicos de planta permanente (Pomares, 2013).

Para estos casos, y para la mayoría de los demás derechos garantizados por esta norma, la mayor parte de los mecanismos que deben hacerlos efectivos serán estipulados por el Convenio Colectivo de Trabajo. Algunos de los derechos que alcanzan por igual a los tres regímenes incluyen el derecho a la jubilación, a las licencias, a renunciar, a la higiene y seguridad en el lugar de trabajo, a la libre afiliación sindical y negociación colectiva, a una retribución justa (más los adicionales que correspondieren) y a la interposición de recursos. También se detallan los deberes y prohibiciones a que está sujeto todo empleado público, para cada régimen y se define el régimen disciplinario correspondiente.

Es clara la posición de nuestra organización sobre la necesidad de que la profesionalización de la función pública particularmente en el Sector de Salud sea un tema de agenda, sobretodo en el contexto de pandemia y la pospandemia que requiere un Estado presente y proactivo. Así, la ciudadanía accederá a un Estado eficaz, eficiente y de calidad, con instituciones fuertes y una democracia sólida (Rodríguez, A., 2020).

Corría el año 1999 cuando se homologó el primer Convenio Colectivo de Trabajo General (CCTG) para la Administración Pública Nacional (APN). En ese momento, se negoció conforme las pautas instituidas por la Ley N° 24.185. Además, también en 1999 se sanciona la Ley N° 25.164 “Marco de Regulación de Empleo Público Nacional” que derogó el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública impuesto en la última dictadura militar. Por el contexto en que se realizó y el espíritu que impulsó todo el proceso, a esta última se la considera como una ley “Convencionada”, dado que tiene en cuenta la negociación colectiva e incluye: requisitos mínimos para el ingreso; la naturaleza de la relación de empleo público (régimen de estabilidad, contrataciones, de gabinete y ad honorem); derechos, deberes y prohibiciones de los trabajadores; tipos de movilidad; personal en disponibilidad; el Fondo de Capacitación Permanente y Recalificación Laboral (FoPeCap); régimen disciplinario y causales de egreso (Romero, JP., Trivisonno, MK., 2019).

En relación con los derechos de los trabajadores, la ley enunció que no tienen carácter taxativo y que se puede ampliar a través de la negociación colectiva. Sí, determinó que la “capacitación permanente” es un derecho del trabajador, que la capacitación obligatoria que tuviera relación con las funciones del trabajador, se realizase dentro del horario de trabajo, a fin de asegurar el cumplimiento de las exigencias para la promoción de la carrera administrativa, Más aún, la Ley establece que el FoPeCap tiene por objetivo elaborar programas de capacitación, recalificación de puestos de trabajo y toda otra acción tendiente a facilitar la movilidad funcional y la readaptación de

les empleades públicos a los cambios tecnológicos, funcionales u organizacionales que se produjesen (Rodríguez, A., 2020).

En 2003, con la presidencia de Néstor Kirchner el Frente Gremial Estatal (FGE) que venía reclamando la apertura de las negociaciones colectivas en el sector público, a fin de discutir una multiplicidad de problemáticas del empleo público encuentra un espacio de diálogo fructífero. En el mismo año, fue aprobada la Carta Iberoamericana de la Función Pública por la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración con grandes referencias y lineamientos para tener en cuenta y avanzar (Carta Iberoamericana de la Función Pública, 2006). Coincidentemente, Rodríguez explica que un tiempo después, se homologó el segundo CCTG p/APN mediante Decreto N° 214/2006, que suplantó y superó ampliamente al primer CCTG que seguía vigente por el principio de ultra actividad (Rodríguez, A., 2020).

Nuestro segundo convenio se consideró de avanzada a nivel internacional y se profundizó y amplió el diálogo y acuerdo social. En esa línea, otra de las problemáticas planteadas por el FGE se empezó a solucionar pues se logró la contratación en relación de dependencia de aquellos que estaban bajo la figura de locación de servicios, deberían ser contratadas en relación de dependencia bajo el régimen laboral de aplicación de las jurisdicciones y organismos descentralizados. En esas decisiones se expresó que la política del gobierno nacional es “continuar impulsando la creciente profesionalización y dignificación laboral de los trabajadores y demás colaboradores del Sector Público Nacional” (Dávila, 2019). En el año 2008 se suscribió el CCTS SINEP, entre las organizaciones sindicales y el Estado empleador. Por primera vez, los trabajadores del SINAPA obtenían su primer CCTS, en el marco del diálogo y consenso. El Estado empleador consideró esta nueva etapa como de fortalecimiento de la capacidad institucional al servicio de la ciudadanía.

Con la Carta Iberoamericana de la Función Pública (Carta Iberoamericana de la Función Pública, 2006) que nuestro país se comprometió a seguir en sus criterios orientadores y requerimientos funcionales; se afianza la idea de un modelo de carrera administrativa, con vinculación directa con la capacitación y profesionalización de los trabajadores públicos. En 2006 se homologó el segundo CCTG p/APN que mejoró totalmente el primero. Es indudable, que así se empezó a transitar un largo camino hacia un nuevo paradigma en el sector público de diálogo y acuerdo entre el Estado empleador y sus trabajadores. En el año 2008, durante la presidencia de Cristina Fernández, se suscribió el CCTS del SINEP, en el marco del diálogo y consenso entre las organizaciones sindicales y el Estado empleador (Rodríguez, A., 2020).

Ya en el año 2006, Rial se adelantaba en el tiempo y describía a aquellos que denostan la negociación colectiva en pos de cantos de sirena que sólo pueden llevarnos al abismo:

Cuando se critican determinados parámetros o se pretende modificar el sistema de negociación colectiva solo para « paliar el desempleo », « flexibilizar o adecuar condiciones de trabajo », se olvida el impacto de la globalización, que en las políticas macroeconómicas se introduce al discutir cualquier temática económica o laboral.

No es menos importante destacar que la aparición de nuevas actividades ha obligado a incorporarlas a los convenios colectivos vigentes, otorgándole más dinámica a la negociación. A su vez la propuesta de la instalación de nuevos emprendimientos, que deberían generar nuevos puestos de trabajo, en un país como el nuestro que ha sufrido la pérdida de una gran cantidad de empleos, ha presionado sobre la libertad de negociación, limitando los beneficios que pudieron obtener los trabajadores y las organizaciones sindicales.

Más aún, en las conclusiones (Rial, 2006) presenta con meridiana claridad que el camino es cumplir y abogar por acciones que fortalezcan la negociación colectiva y el convenio con argumentos más que sólidos y fundamentados:

El cambio en el sistema de producción, la incorporación tecnológica, y las nuevas formas organizativas en el seno de las empresas, han introducido una temática nueva en el convenio colectivo, donde la distribución de la jornada, la composición del salario, los manuales de higiene y seguridad son algunas de las cuestiones que se plantean en la mesa de negociación.

A su vez, la pérdida de puestos de trabajo, el cierre o la reducción de algunas actividades o sectores, han llevado a negociar, a partir del procedimiento de crisis, cláusulas convencionales vigentes para evitar nuevos despidos o suspensiones.

Por un lado, las nuevas tecnologías y, por otro, la pérdida permanente de puestos de trabajo, como consecuencia de factores ajenos al trabajo, han signado la negociación colectiva en esta última década. La incorporación de otras materias en el convenio, no resulta sino producto de dichas causas.

En ese contexto, consideramos que la negociación colectiva, tiene un rol esencial en esa etapa de crisis, como debe tenerla en los momentos de crecimiento económico.

Para ello no es necesario en nuestro país modificar leyes, ni discutir la vigencia del modelo sindical, ni afectar los mínimos inderogables de la LCT.

Más cerca en el tiempo, al analizar las competencias que demanda la pospandemia, el secretario General de la UPCN, Andrés Rodríguez, resalta que es evidente que un Estado presente con una función pública profesionalizada será esencial para la reconstitución y reconstrucción que necesita nuestra Patria. Para ello debemos consolidar la negociación colectiva como herramienta del diálogo y acuerdo social, reglamentar los capítulos pendientes del CCTS SINEP para la plena aplicación de la carrera administrativa, analizar la situación escalafonaria de los trabajadores permanentes y contratados, garantizar la estabilidad del empleo público como principio ordenador de la función pública, revisar los procedimientos del CCTS SINEP a fin de garantizar la plena aplicación, democratizar el INAP como órgano rector del Sistema Nacional de Capacitación, dado que nos remite a una norma de la dictadura militar que adolece de todo diálogo y consenso social (Rodríguez, A., 2020).

Bibliografía

- Carta Iberoamericana de la Función Pública. (2006). *V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- Constitución de la Nación Argentina*. (1994).
- Cuerpo de Administradores Gubernamentales. (2 de Julio de 2022). www.argentina.gob.ar.
Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/asuntos-estrategicos/cuerpo-de-administradores-gubernamentales/listado-ag>
- Dávila, F. c. (2019). *Debates sobre el presente y el futuro de la Administración Pública*. Buenos Aires: UPCN.
- Donato, N. (1 de marzo de 2017). <https://salud.gob.ar/dels/entradas/derecho-la-salud>. Obtenido de <https://salud.gob.ar/dels/entradas/derecho-la-salud>:
<https://salud.gob.ar/dels/entradas/derecho-la-salud>
- Ley N° 25.164.
- Ley N° 26.529
- OIT. (1981). <https://www.ilo.org/>. Obtenido de <https://www.ilo.org/>
- Pomares, J. G. (2013). *Evolución y distribución del empleo público en el sector público nacional argentino. Una primera aproximación*. CIPPEC documento de trabajo 117.
- Rial, N. (2006). La negociación colectiva. *Escenarios para un nuevo contrato social*, 9-28.
- Rodríguez, A. (2020). Una función pública profesionalizada. En D. F. compilador, *Una administración pública de cara al futuro. Reflexiones y desafíos* (págs. 189-201). Buenos Aires: USAL.
- Romero, JP., Trivisonno, MK. (2019). Capacitación en la Administración Pública Nacional argentina como aporte a la profesionalización de la función pública. *XXIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reformam del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires .
- Salud, D. U. (2021). Una aproximación a los efectos, las consecuencias y las oportunidades que surgen de la respuesta a la pandemia del COVID 19 en el ámbito de los trabajadores públicos de la Delegación Salud. *XIV Jornadas de la Carrera de Sociología de la Universidad de Buenos Aires*. .
- Villarroel, A. (2009). *La situación de las Relaciones Laborales en el Sector Público de las Jurisdicciones argentinas*.