

El proceso político de la reforma laboral en la administración pública argentina (1989-1999)

Martín Armelino¹

Resumen

Este artículo analiza el proceso político de la reforma laboral en la administración pública nacional, realizado en la década de 1990 por el gobierno de Carlos Menem. Dicha reforma implicó la sanción de una ley de negociación colectiva para este sector del empleo público y la habilitación para elaborar un convenio colectivo de trabajo –el primero– para sus empleados. Este nuevo cuerpo normativo introdujo un importante conjunto de derechos y obligaciones, individuales y colectivas, para los agentes públicos, pero en los términos de una flexibilización de las relaciones de trabajo. ¿Cómo fue posible ese cambio? Considerando que en el sector público hay pluralidad sindical, el argumento que aquí se sostiene es que pudo realizarse porque formó parte del conjunto de acuerdos entre el gobierno y uno de los dos sindicatos más influyentes para realizar la reforma administrativa.

Palabras clave: sindicatos públicos – administración pública – empleados públicos – reforma laboral – Argentina

The political process of labor reform in argentine public administration (1989-1999)

Abstract

This article discusses the political process of labor reform in the national public administration, made in the 1990s by the government of Carlos Menem. Such reform involved the adoption of an act of collective bargaining for this sector of the public employment and empowerment to develop a collective labor agreement -the first- for their employees. This new set of rules has introduced an important set of rights and obligations, both individual and collective, for public servants, but in the terms of a more flexible labor relations. How was it possible that change? Considering that in the public sector trade union there is plurality, the argument here is that could be performed because formed a part of the set of agreements between the government and one of the two most influential trade unions to perform the administrative reform.

Keywords: public trade unions – public administration – public employees – labor reform – Argentina

O processo político da reforma laboral na administração pública argentina (1989-1999)

Resumo

Este artigo analisa o processo político da reforma trabalhista na administração pública nacional, realizado na década de 1990 pelo governo de Carlos Menem. Dita reforma implicou

¹ Investigador asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); Instituto del Desarrollo Humano (IDH), Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). E-mail: marmelin@ungs.edu.ar

a sanção de uma lei de negociação colectiva para este sector do emprego público e a habilitação para elaborar um convênio colectivo de trabalho –o primeiro– para seus empregados. Este novo corpo normativo introduziu um importante conjunto de direitos e obrigações, individuais e colectivas, para os agentes públicos, mas nos termos de uma flexibilização das relações de trabalho. ¿Como foi possível essa mudança? Considerando que no sector público há pluralidade sindical, o argumento que aqui se sustenta é que pôde se realizar porque fez parte do conjunto de acordos entre o governo e um dos dois sindicatos mais influentes para realizar a reforma administrativa.

Palabras-clave: sindicatos públicos – administración pública – empleados públicos – reforma trabajista – Argentina

Sumario

1.Introducción. 2. Marco laboral del sector público, reforma administrativa y reforma laboral. 3. Los prolegómenos de la negociación colectiva en la administración pública nacional. 4. La negociación colectiva ingresa en la agenda. 5. La ardua negociación por las reformas laborales. 6. La firma del convenio colectivo y la rivalidad sindical. 7. Flexibilización laboral y poder sindical. 7.1. La pérdida de las garantías individuales. 7.1.1. El régimen de estabilidad. 7.1.2. El régimen de contrataciones. 7.1.3. Polivalencia laboral. 7.2. Coda. El ingreso de ATE al Convenio Colectivo. 8. Palabras finales. 9. Bibliografía.

1. Introducción

El objetivo de este artículo es describir y analizar el proceso político de la reforma laboral en la administración pública nacional, llevado a cabo en la década de 1990 por el gobierno peronista de Carlos Menem. Dicha reforma persiguió en este sector fines similares a los que se postularon para el sector privado, pero su tramitación fue diferente porque las regulaciones en ambos sectores no han seguido la misma trayectoria. Así, por ejemplo, la reforma laboral planteaba entre sus modificaciones la descentralización de la negociación colectiva, que afectaba al monopolio de representación del grueso del sindicalismo pero no a los sindicatos de la administración pública porque aquí no regía tal instituto para gestionar las relaciones laborales. Como mostraré en este trabajo, patrocinar la negociación colectiva en el sector fue condición de posibilidad de la reforma laboral para los empleados públicos.

La ausencia de la negociación colectiva en la administración pública nacional se explica por el hecho de que la normativa laboral del sector no se inscribió en el derecho laboral sino en el derecho administrativo. De allí que las garantías colectivas del trabajo no se inscribieran con igual plenitud: no incluyeron la negociación colectiva ni establecieron el monopolio de la representación de sus planteles, y las relaciones laborales fueron tramitadas por varios sindicatos –con distinto alcance– que negociaban las reivindicaciones de los

trabajadores de los ministerios y organismos descentralizados en el marco de múltiples regímenes laborales. Como tal, para flexibilizar dichas relaciones era prioritario uniformizar esta diversidad regulatoria. Con la sanción de una ley de negociación colectiva para este sector del empleo público y la habilitación para elaborar un convenio colectivo de trabajo –el primero– para sus empleados se sentaron las bases de un cuerpo normativo más homogéneo que introdujo un importante conjunto de derechos y obligaciones, individuales y colectivas, para estos agentes, pero en los términos de una flexibilización de las relaciones de trabajo.

Cabe preguntarse cómo ingresó aquí el tópico de la reforma laboral. Mi argumento es que fue introducida como parte de las asignaturas que englobaba la reforma administrativa, en el contexto más amplio de las transformaciones estructurales. Bajo el común denominador de la flexibilización laboral, se reescribieron las bases jurídicas que hasta entonces habían configurado las condiciones de trabajo de los oficinistas estatales. Si la reforma administrativa había sido lanzada para modificar la institución del empleado público, su desenlace debería poner de manifiesto la descomposición del conjunto de garantías que habían definido hasta entonces su estatuto y su reemplazo por uno alternativo. En el nuevo régimen de derechos y obligaciones quedaría expresado el asalto al conjunto de prerrogativas que históricamente habían privilegiado a los empleados públicos. Lo más valioso de este botín era el recorte sobre una garantía constitucional específica: la cláusula de la estabilidad del empleado público, expuesta en el artículo 14 bis.

De esto se desprende una pregunta suplementaria: ¿cómo fueron posibles tales cambios en la administración nacional? La respuesta se desdobra en dos frentes. De un lado, fueron posibles porque ingresaron de la mano con la consagración del instituto de la negociación colectiva, una reivindicación largamente postergada por el estado empleador y reivindicada por los sindicatos mayoritarios del sector. En este sentido, la flexibilización se introdujo en la agenda de modificaciones del sector bajo las formas de una reparación institucional del estado empleador hacia sus empleados. Del otro lado, fueron posibles en la medida que el talante flexibilizado de las nuevas disposiciones fue inscripto en simultáneo a la institucionalización del poder corporativo de uno de los sindicatos mayoritarios, aquél que convalidó la reforma administrativa y posibilitó su ejecución en el sector. En este sentido, la iniciativa de la flexibilización en la administración pública no escapó a lo ocurrido en el sector privado, donde los sindicatos habilitaron el aflojamiento de las protecciones individuales del trabajo sólo después de que se les asegurara la preservación de sus garantías corporatistas (básicamente, la negociación colectiva centralizada y el control de las obras

sociales)², con la salvedad de que aquí no se trataba de preservar tales garantías sino de conquistarlas e institucionalizarlas por primera vez.

Los sindicatos habilitados para representar a nivel nacional los intereses de los empleados públicos son la Asociación Trabajadores del Estado (ATE) y la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN). Ambos lucharon por alcanzar estas conquistas históricamente, pero ante la reforma escogieron caminos diferentes para defender a sus afiliados y al conjunto de los agentes estatales: ATE enfrentó al cambio y UPCN lo convalidó. Puede adelantarse entonces que las negociaciones entre gobierno y sindicatos respecto de esta asignatura serían arduas, sobre todo porque había que considerar el punto de vista de cada uno para conservar en el tiempo los alcances de la nueva codificación laboral.

Este aspecto de la reforma laboral en la administración pública –su proceso político– no ha sido suficientemente atendido por los investigadores. Los estudios de Bonifacio, Casanova y López (1992), Fontdevila (1992), López, Corrado y Ouviaña (2005), Orlansky (1996, 1997) y Oszlak (1999, 2003) se han concentrado en la dimensión del ajuste de oficinas y empleados y en los claroscuros de las iniciativas de modernización en el sector. Bonifacio (1995) se ha ocupado también de las propuestas de profesionalización de los empleados en el marco de las novedades promocionadas por los programas de reforma; Zeller y Rivkin (2005), y López y Zeller (2011) han puntualizado la relación entre reforma administrativa y flexibilización laboral destacando las sucesivas medidas que reconfiguraron las condiciones del empleo, la distribución de cargos y las características de las remuneraciones. Hay, por otro lado, análisis sobre los sindicatos protagónicos del sector frente al desafío neoliberal y el impacto de la reforma laboral para sus afiliados, pero que se centran en las estrategias seguidas por ATE y UPCN para afrontar las transformaciones y la trama interna de sus organizaciones (Diana Menéndez, 2005, 2008; Duhalde, 2009). El abordaje que aquí propongo se detiene en el procesamiento político de la reforma laboral porque creo que contribuye a comprender, en un plano institucional, cómo el estado saldó una deuda institucional importante que tenía con sus dotaciones y, en un plano coyuntural, cómo el gobierno logró avanzar en la flexibilización de las instituciones laborales y cómo fue el comportamiento de los sindicatos afectados.

El artículo presenta, a continuación, una breve reseña del régimen laboral preexistente en este sector y de la relación entre reforma administrativa y reforma laboral. Luego, enmarca los prolegómenos de la institucionalización de la negociación colectiva para los empleados públicos y, en el apartado siguiente, reconstruye cómo ingresa el tema en la agenda política.

² Ver, al respecto, Etchemendy y Palermo (1998); Etchemendy (2001, 2004); Murillo (2005); Palomino (1995).

Las secciones sucesivas exploran la ligazón de las negociaciones de los empleados públicos al universo general de la reforma laboral para el conjunto de los trabajadores, y la rivalidad sindical en la administración pública frente a la sanción del primer convenio colectivo de trabajo para el sector. Por último, se consideran los aspectos más significativos de dicho texto. Para la elaboración de este artículo se ha utilizado una metodología cualitativa: se realizaron entrevistas a miembros de los sindicatos estudiados y a funcionarios del ministerio de Trabajo que participaron en todo este proceso, se examinaron documentos oficiales y sindicales, se consultó la bibliografía específica sobre el tema y se analizó la prensa gráfica de tirada nacional.

2. Marco laboral del sector público, reforma administrativa y reforma laboral

La referencia al sector público en este trabajo se circunscribe a la administración pública nacional, es decir, al personal del Poder Ejecutivo distribuido en la administración central (ministerios y secretarías) y descentralizada (organismos de seguridad social y otros institutos). No incluye al personal designado políticamente, al diplomático y al de las fuerzas militares y policiales; tampoco abarca a los trabajadores de las empresas públicas de servicios en las cuales se aplicaron tempranamente las mismas regulaciones que en el sector privado. En la Argentina, las primeras normas referidas al empleo público se sancionaron en los años cuarenta, casi en paralelo al marco legal que definió las relaciones laborales para el conjunto de las actividades económicas. Como en otros países de la región y del mundo, los trabajadores públicos argentinos se rigieron por el derecho administrativo en vez del derecho laboral que amparó al empleo privado, y la legislación admitida para los obreros industriales alcanzó a los agentes de este sector de un modo peculiar.

El sistema de relaciones laborales argentino delineado tras la segunda posguerra les ha asegurado a los trabajadores privados el principio de la estabilidad laboral mediante la firma de contratos por tiempo indefinido, indemnizaciones en caso de sufrir el despido y un amplio arco de protecciones legales sobre sus condiciones de trabajo. A su vez, ha favorecido la organización obrera por rama de actividad en un único sindicato y la definición sobre aquél en el que recae tal privilegio surge de su mayor representatividad; de allí la existencia del monopolio de la representación sindical en las diferentes ramas de la industria y los servicios. Junto a dicho monopolio, aseguró a los sindicatos representativos la definición de las condiciones de trabajo y salarios con los empresarios en un sistema de negociación colectiva

centralizada, y el manejo de los aportes monetarios de sus afiliados para gestionar los servicios de salud que prestaban a los trabajadores y sus familias.

En cambio, la administración pública siguió las pautas del derecho administrativo y la naturaleza del vínculo laboral asumió el mismo patrón verticalista de los sectores públicos de otros países y regiones (Córdova, 1980, 1985; Treu, 1993). Sus disposiciones se orientaron mucho más hacia los derechos individuales que hacia los colectivos: a los empleados se les garantizaban ingresos, estabilidad laboral y promoción de la carrera administrativa, regímenes de licencias, jubilaciones y otros beneficios sociales que compensaban tanto las exigencias de obediencia, lealtad y voluntad de servicio como las restricciones existentes en torno al desarrollo de las convenciones colectivas de trabajo.³ En efecto, en su reemplazo se establecieron regímenes laborales diversos, en línea con las distintas tareas que desempeña la administración pública.⁴ Estos escalafones podían ser generales (cubrían básicamente las actividades del gobierno y la administración general) o específicos (abarcaban las áreas de Salud, Educación, y Ciencia y Técnica) (De Urza, 1990: 21); dentro de ese esquema, a veces, hasta se podían celebrar acuerdos informales sobre condiciones de trabajo y salarios. Y en cuanto a la sindicalización, como ya se señaló, la representación nunca ha estado monopolizada. Además de ATE y UPCN se han formado sindicatos cuyo alcance de representación está acotado al nivel provincial o municipal, a determinados organismos y dependencias administrativas, o a un oficio puntual.

La expansión del estado a distintas esferas económicas y sociales tras la segunda posguerra incrementó el volumen de sus plantillas y provocó un paulatino aflojamiento de los privilegios de otro tiempo.⁵ Contemporáneamente, la consolidación del ejercicio de las convenciones colectivas en el sector privado mostraba sus frutos dado que el intercambio paritario y obligatorio entre empresarios y trabajadores había permitido mejoras de las

³ En la Argentina, el primer código referido al personal estatal, denominado “Estatuto del Servicio Civil para la Administración Nacional”, se sancionó en diciembre de 1943 (Decreto 16.672), pero al año siguiente fue reemplazado por el “Estatuto del personal civil de la Administración nacional” (Decreto 33.827 de diciembre de 1944). A ellos les siguieron el “Estatuto del personal civil de la administración pública” (D/Ley 6666 de junio de 1957), el “Estatuto del personal civil de la Administración pública nacional” (Ley 20.172 de febrero de 1973) y el “Régimen Jurídico Básico de la Función Pública” (Ley 22.140, Decreto reglamentario 1797 de enero de 1980). Con matices, en todos ellos fueron codificados los aspectos mencionados.

⁴ Las empresas estatales, donde el estado desarrollaba actividades económicas, se regían por convenciones colectivas de trabajo; a su vez, hacia 1975, los organismos que podían recaudar fondos propios dentro del ámbito de la administración pública, firmaron convenios similares a los del sector privado. Entre otros: para el personal de la Dirección General Impositiva (CCT 46/75), de la Administración Nacional de Aduanas (CCT 198/75), de la Dirección Nacional de Vialidad (CCT 1/75), de la Junta Nacional de Granos (CCT 20/75), de Hipódromos Argentinos (CCT 67/75 y 68/75), del Mercado Nacional de Hacienda (CCT 6/75) y de la Secretaría de Comunicaciones (extensión CCT 32/75 de la empresa ENCONTEL).

⁵ Según datos de la CEPAL, en 1955, los trabajadores del sector público argentino superaban los 800.000 contra los 294.000 que sumaban en 1935.

condiciones de empleo y salario. Estos contrastes llevaron a los sindicatos estatales a reclamar su introducción en forma gradual y sostenida, y se convirtió en la demanda más ambiciosa por conquistar. Pero la presión gremial en torno a esta reivindicación fue limitada por los sucesivos golpes militares que cancelaban las garantías colectivas del trabajo o por los altibajos económicos que les allanaban el camino a las autoridades del Poder Ejecutivo - fueran militares o democráticas- para definir con mayor discreción aún las cuestiones laborales de sus planteles. El oportuno señalamiento de la OIT estableció un piso de condiciones que exigieron de los poderes ejecutivos la adopción de reglas más proclives al tratamiento paritario que a la imposición unilateral de las cláusulas laborales por el estado empleador. Mediante los Convenios 151 (sobre las relaciones de trabajo en la Administración Pública, de 1978) y 154 (sobre la negociación colectiva, de 1984), la OIT se pronunció a favor de los derechos de agremiación y de negociación colectiva, la fijación de procedimientos para determinar las condiciones de trabajo y la solución de los conflictos en la administración pública. La Argentina los ratificó por ley luego de la instauración de la democracia.⁶

No obstante, fue con el ingreso de las reformas de mercado por el gobierno de Carlos Menem que se alteró la fisonomía del empleo público y de sus reglas laborales. El ajuste estructural promovido por éstas como solución innovadora y comprehensiva de las urgencias fiscales e inflacionarias heredadas colocaba al estado en el centro de los cambios. Básicamente, contra el telón de fondo de la modernización estatal y la optimización del desempeño de la burocracia, se buscaba achicar su estructura, disminuir el número de empleados y abaratar los costos laborales de los agentes que permanecerían en sus cargos. Tanto la estructura como el volumen de personal del estado nacional se redujeron con la privatización y/o liquidación del complejo empresario estatal, y con la descentralización de las funciones sociales.⁷ Otro tanto se buscaba lograr a través de la reforma administrativa, aunque las modificaciones que ésta pregonaba incluían además otros aspectos del perfil laboral que habrían de adquirir los agentes que conservarían sus cargos. Por ejemplo, entre los ministerios había distintos escalafones para establecer ascensos y remuneraciones que llegaban a alcanzar marcadas diferencias salariales en sus planteles; incluso, estas

⁶ El Convenio 151 fue ratificado por la Ley 23.328 (publicado en el *Boletín Oficial* el 8.9.1986, pág.1) y el Convenio 154 por la Ley 23.544 (publicado en el *Boletín Oficial* el 15.1.1988 (en adelante, *B.O.*), ambos bajo el gobierno radical de Raúl Alfonsín (1983-1989).

⁷ En 1989, los planteles de las empresas públicas alcanzaban a 230.601 empleados; en 1995, cuando la mayoría de ellas habían sido privatizadas, su número había descendido a 89.576, es decir, se habían eliminado 141.025 puestos de trabajo (Datos tomados del Área de Economía y Tecnología de FLACSO). Por la descentralización de los servicios educativos y sanitarios, el ministerio de Educación descendió su número de 92.983 empleados que poseía en 1989 a 4.784 en 1995 (94.8%), y el ministerio de Salud recortó en el mismo período de 29.473 a 22.564 (23.4%) (Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Empleo y Salarios en el Sector Público, ministerio de Economía, período 1989-1995). Ver también Oszlak (2003).

disparidades podían encontrarse dentro de un ministerio u organismo descentralizado para puestos similares clasificados por el mismo escalafón (Kritz y Lindemloim, 1989). De allí que, para abaratar los costos laborales, primero había que morigerar estos contrastes. Así fue que se implementó un nuevo escalafón, llamado Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), basado en uno de los más numerosos y desactualizados -Escalafón N° 1428, de 1973. El SINAPA estableció un régimen de carrera para los agentes de la administración central y algunos organismos descentralizados, que incluía capacitaciones y evaluaciones de desempeño para definir los ascensos, cobertura de vacantes, y procedimientos de selección para los cargos jerárquicos.⁸ Con esta iniciativa se homogeneizó el sistema de remuneraciones y adicionales, sobre la base del mérito individual, pero faltaba aún reconsiderar otros atributos del costo laboral de los cuerpos administrativos.

Este último señalamiento respondía a los requerimientos generales de la denominada reforma laboral, que integraba el paquete de transformaciones neoliberales y suponía alterar la distribución de recursos institucionales entre trabajadores y empresarios a favor de estos últimos. Entendida como la flexibilización de las regulaciones del mercado de trabajo, esta iniciativa apuntaba a introducir, en el plano de las relaciones individuales de trabajo, modalidades de contratación temporaria, movilidad funcional, abaratamiento de los costos por resarcimientos a los accidentes de trabajo. En el plano de las relaciones colectivas de trabajo, buscaba instalar la negociación colectiva descentralizada por empresa, la eliminación de la denominada cláusula de ultraactividad de los convenios, y la restricción de las garantías de los trabajadores y sindicalistas frente a instancias de conflicto laboral. Por último, procuraba disminuir los aportes patronales con respecto a la seguridad social y a los servicios de salud custodiados mediante la adopción de un sistema privado de jubilaciones y pensiones y la desregulación del sistema de obras sociales por la cual recaería en cada empleado decidir hacia dónde dirigir sus aportes para la prestación de esos servicios (Beccaria y Galín, 2002; Novick y Tomada, 2001; Palomino, 1995). La Ley de Empleo (24.013), sancionada a fines de 1991, explicitó algunos de los rasgos constitutivos del nuevo perfil de las relaciones laborales: polimodalidad, polifuncionalidad, flexibilidad horaria y contratos por tiempo determinado.⁹

Una reforma tal en la administración pública presentaba una complejidad adicional considerando, de un lado, la peculiaridad de las regulaciones laborales de este sector, y del otro, la variedad de reglas existentes. ¿Cómo encausar esa heterogeneidad normativa en un cuerpo uniforme para el sector? Una manera eficaz de allanar el camino era mediante la

⁸ El SINAPA se creó a través del Decreto 993 de 1991 (publicado en el *B.O.* el 28.6.1991, p. 10).

⁹ Publicada en el *B.O.* el 17/12/1991, pág. 4.

institucionalización de la negociación colectiva, dado que a través de ella podría elaborarse un convenio colectivo de trabajo que codificara derechos y obligaciones para el conjunto del personal administrativo, ajustados a los designios de una concepción flexibilizada de las relaciones de trabajo. A su vez, el ofrecimiento de una pieza institucional largamente esperada por los sindicatos del sector podría atemperar la resistencia de los trabajadores ante el asalto de sus prerrogativas. No obstante, había que considerar primero la voz de los sindicatos para encarar esta tarea y, sobre todo, para sostenerla en el tiempo. ¿Cómo tramitar una iniciativa de tal envergadura en un escenario de fragmentación sindical?

3. Los prolegómenos de la negociación colectiva en la administración pública nacional

Hacia 1989 había casi 700 organizaciones, con o sin inscripción gremial, en la administración pública nacional (Senén González, 1989: 80). ATE contaba con 156.422 afiliados y UPCN rondaba los 200.000¹⁰ y se destacaban del resto por su volumen de afiliación y alcance de representación.¹¹ En ese contexto, lo más conveniente para el gobierno de Menem era cerrar tratos con estos sindicatos y comprometerlos a acompañar el programa de transformaciones estructurales, considerando que el frente sindical -en éste y otros sectores- estaba a la defensiva ante los rumores de cambio. A su vez, al interactuar con unos sindicatos que en su misma composición interna albergaban la diversidad de actividades estatales, el gobierno podría además elaborar un texto convencional que reflejara con trazos gruesos la complejidad de ese universo. De lo contrario, se vería obligado a abrir múltiples rondas de consulta con los sindicatos específicos de organismos y reparticiones estatales que, precisamente por circunscribir sus reclamos a los intereses de sus reducidos ámbitos de actuación, complicarían la preparación de un texto uniforme y dilatarían los plazos de su sanción.

Ya el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) se había enfrentado a ese dilema y había escogido a ATE y UPCN como interlocutores de los reclamos del sector. Como la mayoría del sindicalismo, los sindicatos públicos habían endurecido gradualmente su posición desde

¹⁰ Los datos de afiliación de ATE corresponden a *ATE. Memoria y balance 1988/1989*; los de UPCN fueron comunicados por el secretario adjunto de la Seccional Capital Federal y Empleados Públicos Nacionales, Felipe Carrillo. (Entrevista del autor, 1.4.2014)

¹¹ Por ejemplo, en el ministerio de Economía predominaba la Asociación del Personal de Economía y Hacienda (APEH), que afiliaba entonces a aproximadamente 3.500 de los 5.000 agentes de esa dependencia; en el ministerio de Educación gravitaba el Sindicato de Obreros y Empleados de Minoridad y Educación (SOEME), que afiliaba al 46% de los 18.000 empleados, frente al 16% que agrupaba UPCN y al 8% que controlaba ATE (Senén González, 1989). Como se puede observar, el peso de estas organizaciones en sus ministerios no se comparaba con el poder global de ATE y UPCN.

1985, obligando a la gestión radical a cambiar su estrategia inicial de confrontación por otra de concertación para detener la debacle política de su gobierno. Mientras la mayoría de las organizaciones obreras consiguió entonces importantes concesiones legislativas, como la reconquista del manejo de las obras sociales, la garantía del monopolio por rama de actividad, y el control interno de las conducciones sindicales sobre sus organizaciones (Gaudio y Thompson, 1990; Torre, 1990; Murillo, 2010), los sindicatos públicos exigieron por su parte la sanción de la negociación colectiva para la administración pública. ATE y UPCN lideraron esa acción conjunta y el gobierno resolvió a fines de 1987 formar la Comisión Participativa del Sector Público.¹² Aunque asumía un carácter consultivo, este ámbito era similar al de un instituto paritario y les permitiría a los sindicatos discutir asuntos pendientes y definir plazos con vistas a la sanción de una ley de negociación colectiva para la administración pública. Sólo ATE y UPCN integraron esa Comisión, por ser las únicas entidades autorizadas a nivel nacional.¹³

A su turno, Menem selló un acuerdo con UPCN para comandar la reforma administrativa y logró su apoyo desplegando la misma estrategia de compensaciones selectivas aplicada a los sindicatos de otras esferas de la industria y los servicios que debían reformarse (Etchemendy, 2001: 696). La estrategia consistía en retribuir la colaboración sindical con un trato preferencial, basado en la preservación de garantías corporatistas y el incremento de los recursos económicos accediendo a gestionar distintas actividades de servicios que ofrecía el nuevo mapa de negocios trazado por las reformas. Esta colaboración les aseguraba a los sindicatos la conservación de los resortes de poder organizativo con los cuales mantener una cierta influencia frente a la erosión de los recursos políticos e industriales que habían sido cruciales en otro tiempo para el poder sindical. En el caso de la administración pública, como ya señalamos, la escena era sensiblemente distinta porque no contaban en su haber con todas aquellas garantías de sus pares industriales, sobre todo en el plano de las relaciones colectivas. La reforma administrativa podía abarcar esas cuestiones pendientes, y fue eso lo que obtuvo UPCN, que era al menos en la administración central (los ministerios) el sindicato mayoritario. Negoció con el gobierno los términos del cambio en ciernes y formalizó su predominio corporativo en el sector al integrar el Comité Ejecutivo Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA), desde el que se definió el ajuste de

¹² Su denominación completa fue Comisión Participativa de Política Salarial y otras Condiciones de Empleo para el Sector Público. Su aplicación se restringía a los empleados clasificados en el Escalafón 1428/73.

¹³ La rivalidad con algunos de los sindicatos circunscriptos a organismos específicos llevó a éstos a armar una red intersindical, que denominaron Coordinadora de Trabajadores Estatales, para bloquear e impedir la exclusividad de aquéllos y para forzar a las autoridades gubernativas a incluirlas en las discusiones sobre la sanción de la ley de convenciones colectivas de los empleados públicos.

oficinas y de personal, y se planificó el nuevo escalafón para la selección y promoción de los empleados (el SINAPA).¹⁴ Desde esa posición privilegiada, acordó con el gobierno los lineamientos del proyecto de ley que regularía la negociación colectiva en el sector y obtuvo la gestión de los fondos de los servicios de salud, en proceso de monopolización, para el conjunto de los agentes estatales.

Como ATE tenía el mismo alcance de representación que UPCN, no podía ser dejado de lado en la mesa de las negociaciones en torno a la elaboración de un proyecto de negociación colectiva. En efecto, fue convocado una y otra vez a las reuniones preparatorias, como veremos. Pero la destacada ubicación institucional que gozaba UPCN lo dejaba en una posición desventajosa del proceso decisorio al interior de la propia representación gremial.

4. La negociación colectiva ingresa en la agenda

Cuando el gobierno habilita el tratamiento de la negociación colectiva para el sector público, el tema contaba ya con algunos antecedentes. Luego de que el estado argentino ratificara, en 1988, el Convenio 154 sobre la negociación colectiva, habían ingresado cuatro proyectos al Congreso Nacional, incluyendo uno -el del senador peronista Oraldo Britos- en el que estaba explicitada la posición de ATE y UPCN.¹⁵ Pero, una vez más, las urgencias fiscales e inflacionarias aplazaron su tratamiento legislativo. El 11 de julio de 1991 el Poder Ejecutivo giró al Congreso Nacional el proyecto de ley concebido conjuntamente con UPCN para sancionar la negociación colectiva. El sindicato se jactó de su intervención en el asunto y calificó esa fecha como un “día histórico para el trabajador estatal”, según la solicitada que publicó en los diarios. En ese texto se ponía de manifiesto también la huella del compromiso asumido con el gobierno:

¹⁴ El CECRA fue creado por el Decreto 1757 de 1990, y en su artículo 30 se reconocía legalmente la participación de UPCN (publicado en el *B.O.* el 6.9.1990, pág. 1). En tanto, el decreto 993 de 1991 que creó el SINAPA, consignaba en su artículo 5 la participación de UPCN en la Comisión Permanente de Carrera (publicado en el *B.O.* el 28.6.1991, pág. 10).

¹⁵ El respaldo obtenido por los sindicatos del senador Britos había sido importante porque este legislador era el Presidente de la Comisión de Legislación Laboral de dicha Cámara. Los otros proyectos provenían del Vicepresidente de esa Comisión, Luis Brascresco (Entre Ríos - UCR), otro del diputado nacional Humberto Roggero (Córdoba - PJ) y finalmente uno del Poder Ejecutivo Nacional. Según Godio y Slodky (1989) este último había recogido, entre otras fuentes, las resultantes de un seminario organizado por los ministerios de Economía y de Trabajo y Seguridad Social, junto con la Secretaría de la Función Pública de la Presidencia de la Nación, entre fines de octubre y principios de noviembre de 1988, para tratar diferentes temas ligados a la problemática del sector y su institucionalización. Habían participado expertos de la OIT y se había discutido sobre los procedimientos de consulta y negociación de condiciones de trabajo, los salarios y sus niveles de composición, tipos de representación, los contenidos y soluciones de conflictos, a partir de las experiencias de países que ya contaban con sistemas de negociación colectiva en la administración pública, como Bélgica, España, Italia, Portugal, Suecia, Japón, Canadá, Estados Unidos y, en América latina, Ecuador, Perú y Venezuela.

La negociación colectiva de trabajo en el estado es realidad gracias a la lucha constante de nuestra organización sindical y a la actitud firme y responsable del gobierno nacional, presidido por el Dr. Carlos Saúl Menem. (...)

En 1984: UPCN gestionó la aprobación parlamentaria del Convenio 151 de la OIT, que propicia la negociación colectiva en el estado.

En 1988: UPCN bregó por la aprobación del convenio 154 de la OIT, a través de la Ley 23.544, que abrió el camino hacia las paritarias en el sector.

En 1991: UPCN, que ha elegido el difícil camino de la propuesta para superar el estado de crisis que vive nuestro país, participó en la elaboración del actual proyecto de ley acercando la voz de los trabajadores a la acción positiva de un gobierno que ha sabido cumplir con sus compromisos (Solicitada aparecida en *Clarín*, 11.7.1991).

La crónica periodística del día siguiente destacaba, por un lado, esta armonía patronal-sindical del gobierno con UPCN y, por el otro, el rechazo de ATE a esa propuesta legislativa (*Clarín*, 12.7.1991). Esta oposición no era nueva, dada la histórica rivalidad organizativa en el sector, pero ahora comenzaba a ahondarse como resultado de las distintas respuestas sindicales surgidas por la iniciativa política de las reformas estructurales. Con lo cual, estas sucesivas acomodaciones sindicales en los años iniciales de la gestión de Menem abarcarían al conjunto de las organizaciones obreras. De allí la división del frente sindical en octubre de 1989: por un lado, se constituyó la CGT-San Martín, que mostraba su predisposición al cambio o por lo menos no cuestionaba al gobierno en vistas de obtener un trato privilegiado por su contribución, y por otro lado quedó formada la CGT-Azopardo, que planteaba reservas al programa de transformaciones. UPCN se alineó con la primera y ATE con la segunda. Respecto del proyecto redactado por el gobierno y UPCN, ATE fue crítico pero intervino luego en el tratamiento parlamentario por medio de uno de sus principales dirigentes, Germán Abdala, quien en 1989 había accedido a una banca como diputado por el PJ. Desde su asunción, Abdala impulsó avances en esta materia y, después del ingreso del proyecto oficialista, aportó modificaciones al texto que se aprobaría a fines del año siguiente. El 11 de noviembre de 1992 se sancionó la Ley 24.185 de Convenciones Colectivas de Trabajo para los empleados de la administración pública nacional.¹⁶

Paradójicamente, esta ley buscaba sentar la uniformidad y la flexibilidad de las reglas del empleo público sobre la base de la legislación que estructuró las relaciones colectivas del mercado de trabajo desde mediados de los años cuarenta y que ahora, como ya hemos consignado, se estaba queriendo eliminar. El proyecto aprobado reconocía influencias de las leyes 14.250 de Convenciones Colectivas, que fija la negociación colectiva centralizada, y 23.551 de Asociaciones Sindicales, que asegura el desenvolvimiento de la práctica gremial a

¹⁶ Publicada en el *B.O.* el 21.12.1992 pág. 1.

través de sus más variadas facetas. Así las cosas, la ley para la administración pública dispuso un menudo conjunto de reglas para formalizar un modelo de negociación altamente centralizada, tanto por el alcance de su cobertura como por las características de las entidades gremiales habilitadas. Sobre esta última, se reservó dicho poder a los sindicatos con personería gremial autorizados para actuar en todo el territorio donde el estado nacional posee organismos y dependencias. Aunque no lo especificara, este reconocimiento favorecía sólo a ATE y UPCN, preservando así la hegemonía histórica que les ha garantizado una masiva implantación gremial en el sector y una influencia decisiva con respecto a otros sindicatos estatales que también cuentan con personería gremial para actuar en un determinado nivel del estado o en una dependencia específica. Congruentemente, los acuerdos surgidos de las negociaciones entre los sindicatos nacionales y el estado regirían para todos los empleados de la administración pública nacional. Dada esta amplitud, la ley fijó la realización de convenciones sectoriales e incluyó aquí a los sindicatos reconocidos de esas áreas. Contempló además otras dos cuestiones sustantivas para conservar el poder de veto de las entidades nacionales cuando se efectuaran los convenios: la cláusula de la ultraactividad, esto es, la prórroga de su vigencia una vez expirado el plazo formal hasta la celebración de una próxima ronda de negociación colectiva; y la cláusula de las “cuotas de solidaridad” a cargo de los empleados (afiliados y no afiliados), que les garantizaría a los sindicatos signatarios del convenio un incremento de su poder financiero.

A esta altura de nuestro argumento queda claro que las relaciones laborales en la administración pública están jalonadas de circunstancias especiales: por un lado, el estado asume el papel de juez y parte porque constituye uno de los polos de la relación y porque simultáneamente ejerce su facultad de arbitraje a través del Ministerio de Trabajo, al igual que para las relaciones del sector privado. Por otro lado, la representación sindical ha estado históricamente dividida, a diferencia del grueso de las actividades económicas privadas donde la entidad obrera mayoritaria monopoliza su gestión y recibe la personería gremial para ejercer con exclusividad la negociación de convenios colectivos. Dadas estas características, la ley debió contemplar no sólo la posibilidad de un desacuerdo entre las partes interesadas (empleados-empleador) sino, sobre todo, al interior de una de ellas, dividida entre ATE y UPCN. Y había que dedicarle especial atención a ese tipo de vicisitudes pues, desde el inicio del programa de reforma administrativa, cada sindicato se había esforzado por torcer, obviamente, la voluntad de los trabajadores a favor de sus propios intereses organizativos.

Previendo este tipo de conflictos entre los sindicatos, la ley indicó en su artículo 4 que, cuando no hubiera acuerdo entre los sindicatos autorizados, el Ministerio de Trabajo

solucionara el disenso tomando como parámetro para la votación el porcentaje proporcional a la cantidad de afiliados cotizantes que cada entidad posee a nivel general o sectorial, según corresponda. Pero estos términos fueron modificados ostensiblemente cuando el Poder Ejecutivo reglamentó la ley en marzo de 1993 con el Decreto 447.¹⁷ En su artículo 4, estableció:

Cuando la representación sindical deba ser asumida, en la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo General, por más de una asociación sindical con personería gremial y ámbito de actuación nacional, el número de votos que corresponda a cada una de ellas será proporcional a la cantidad de afiliados cotizantes que se desempeñen en la Administración Pública Nacional.

En el seno de la parte sindical las resoluciones se tomarán por mayoría absoluta de votos.

De este modo, el gobierno alteraba el valor del voto de los sindicatos para favorecer a UPCN. La modificación tendría efectos concretos sobre las diferentes instancias de discusión paritaria puesto que si el voto se contaba por mayoría absoluta y UPCN poseía el número más alto de cotizaciones, su influencia sería determinante para definir las materias de negociación, mientras que la participación de ATE podría ser incluso ignorada. Por su lado, ATE cuestionó la reglamentación y se desató un conflicto acerca de la representatividad de cada organización en el sector, que cobraría notoriedad en los meses previos a la firma del convenio colectivo, pospuesto hasta fines de 1998.

Esta moratoria obedecía al hecho que, como estas convenciones establecen salarios y condiciones de trabajo, debían ajustarse primero algunos resortes para alcanzar su sanción. Uno de ellos era institucional y remitía al Régimen Jurídico Básico de la Función Pública, vigente desde 1980 por un decreto-ley del último régimen militar¹⁸, y cuyas cláusulas no se adecuaban ni al clima prevaleciente de democracia, abierto en los últimos lustros para las relaciones laborales de los empleados públicos, ni al espíritu de flexibilización de las instituciones laborales requeridas para un mercado de trabajo más expuesto a la competencia mundial. Otro de los resortes era el fiscal y aludía a la cuestión salarial. Esta materia había constituido una de las principales variables de ajuste para controlar el gasto público durante los ochenta y comienzos de los noventa. Aunque a fines de 1992, cuando se sancionó la ley, la situación macroeconómica y financiera nacional mostraba signos positivos, seguía vigente la Ley 23.697 de Emergencia Económica que desde agosto de 1989 mantenía congelados los salarios de la administración pública. Y un tercer resorte lo constituía la propia reforma

¹⁷ Publicado en el *B.O.* el 22.03.1993 pág. 1.

¹⁸ Ver nota N° 3.

administrativa, cuyas modificaciones en torno al personal no habían concluido. Así, el texto de un futuro convenio colectivo debía aguardar hasta que se despejara el horizonte de procesos administrativos y económicos en curso.

5. La ardua negociación por las reformas laborales

Hacia fines de septiembre de 1996 estaba listo el proyecto de ley para flexibilizar las condiciones de empleo en la administración nacional y fundar el convenio colectivo. El texto, respaldado por UPCN, postulaba la modificación de tres puntos principales: la fijación de adicionales en los salarios por productividad, la movilidad funcional y geográfica de los empleados, y la modificación del sistema de ingresos a la función pública (*La Nación*, 26.9.1996).¹⁹ Aunque se había anunciado su inminente remisión al Congreso (*La Nación*, 16.10.1996), el proyecto ingresó al palacio legislativo al término de marzo del año siguiente (*Clarín y La Nación*, 6.3.1997). Las razones de esa demora no había que buscarlas, o por lo menos no solamente, en los avatares de la reglamentación requerida para los empleados públicos sino más bien en las vicisitudes institucionales y políticas que se jugaban en el plano más general de la flexibilización del conjunto de las instituciones del trabajo. Y en esa arena había encallado el gobierno sin poder avanzar para efectuar los cambios.

Durante el primer lustro de la década, Menem había logrado la aprobación de la Ley de Fomento del Empleo, la Ley de Régimen Laboral para Pequeñas y Medianas Empresas, la Ley sobre Riesgos de Trabajo, sólo después de haber compensado a los grandes sindicatos de la CGT con una serie de ventajas organizativas como la licuación de sus deudas previsionales, el otorgamiento de fondos por el Tesoro y el aplazamiento de la desregulación del sistema de obras sociales (Torre y Gerchunoff, 1999: 40; Etchemendy y Palermo, 1998: 577-86). Pero este panorama de colaboración fue eclipsado hacia la segunda mitad del decenio, que coincidió con el segundo mandato presidencial de Menem, por la introducción de varias iniciativas que nuevamente golpeaban al núcleo del poder corporativo de las organizaciones obreras: el recorte del monopolio sindical sobre las obras sociales, la eliminación de las cláusulas de ultractividad y la descentralización de la negociación colectiva.

¹⁹ En esa oportunidad, un funcionario del gobierno había afirmado: “La idea es poner en práctica un concepto de flexibilización laboral similar al que se quiere instrumentar en el sector privado” (*La Nación*, 26.9.1996). El diario consignaba, además, que el gobierno eliminaría unos 7.000 cargos, pudiendo ahorrar unos 530 millones de pesos que hasta allí destinaba a esas remuneraciones. Esto ocurría en el marco de la denominada Segunda Reforma del Estado, que dispuso una nueva ola de despidos para reducir el gasto público. Ver, también, *La Nación* (19.9.1996).

El sindicalismo obstaculizó férreamente estos cambios y las leyes de flexibilización del mercado laboral fueron postergadas una y otra vez.²⁰ Recordemos que ya en 1992, cuando los sindicatos vieron amenazado su control sobre las obras sociales, se reunificaron, quedando fuera los empleados y docentes públicos encabezados por ATE y CTERA, que conformaron la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA); hacia 1994, también se fueron de la CGT los sindicatos del transporte para formar el Movimiento de los Trabajadores Argentinos (MTA). Estas marchas y contramarchas legislativas tuvieron su correlato en la protesta, que mostró unidos en la plaza a sindicatos distanciados desde inicios de la década por apoyar o enfrentar las reformas de mercado. La crisis económica y social mostraba un generalizado descontento popular, del que no sólo era depositario el gobierno sino además las organizaciones de la CGT que habían convalidado la política económica. Ubicándose igualmente a la cabeza de ese malestar social y tomando súbitamente como estandartes el problema acuciante de la desocupación y la pobreza, los poderosos sindicatos de la CGT hallaron una eficaz herramienta de presión corporativa y organizaron dos huelgas generales durante 1996, una a comienzos de agosto y otra a fines de diciembre. Ambas tuvieron el apoyo del sindicalismo opositor de la CTA y el MTA, porque el reclamo era contra la reforma laboral.²¹

El gobierno, por su lado, estaba condicionado por el FMI a desregular también las prerrogativas sindicales como moneda de cambio para recibir fondos que contrarrestaran la recesión económica. Sobre este punto, en la CGT había dirigentes con posiciones más beligerantes y dirigentes con posiciones más negociadoras. Esta última buscaba salidas convenientes a ambas partes y tenía entre sus más reconocidos exponentes al líder de UPCN, Andrés Rodríguez.²² Este derrotero culminó en 1998 con un resultado ambiguo: el gobierno obtuvo modificaciones que desprotegeron de garantías a los trabajadores pero no pudo avanzar suficientemente sobre las prerrogativas sindicales con que custodiaban sus intereses organizativos.

En ese cuadro, para la dirigencia de UPCN las medidas de flexibilización laboral eran condición de posibilidad de la firma del convenio colectivo en la administración pública. Tanto Menem como Rodríguez lo sabían, y actuaron en consecuencia. El líder del sindicato

²⁰ Una reconstrucción pormenorizada del procesamiento político, y estrictamente legislativo, de las sucesivas leyes de reforma laboral promovidas durante la primera presidencia de Menem está en Etchemendy y Palermo (1998).

²¹ Una lectura precisa de este período está en Fernández (1997: 119-130).

²² Para seguir la periódica ronda de encuentros informales o más formales entre sindicalistas y funcionarios del gobierno, ver *La Nación* (13.8.1996; 29.9.1996; 3.12.1996; 31.12.1996; 21.3.1997; 10.5.1997; 14.5.1997; 25.11.1997; 4.12.1997); *Clarín* (22.11.1997; 26.11.1997).

mayoritario de los trabajadores del estado, que venía siendo indispensable para sostener en el sector público los cambios impulsados por el gobierno, se convertía ahora en uno de los pilares de apoyo del oficialismo dentro del núcleo duro de los dirigentes más encumbrados de la CGT. Esto encerraba un dilema: UPCN requería la flexibilización para alcanzar, legalmente, el estatus monopólico de representación de los empleados públicos, cercándole el camino a ATE, y multiplicar sus privilegios con la firma del convenio colectivo, pero en aquel paquete legislativo figuraba el recorte de algunas de las ventajas organizativas que UPCN había acumulado en esos años de concesiones por su compromiso con la reforma administrativa. Como fuere, no podía en ese contexto quedar al margen de la presión coordinada con los demás sindicatos para preservar los canales que alimentaban el patrimonio, y el poder, de varios gremios.

La posición ambivalente del sindicato quedó de manifiesto cuando la CGT convocó a las huelgas generales de 1996: se plegó a la del 8 de agosto, que fue multitudinaria, pero no a la del 26 de diciembre. A fines de ese año, Menem había prometido enviar al Congreso para su tratamiento en el próximo período parlamentario el proyecto de ley de regulación del empleo público, frenado en septiembre (*La Nación*, 27.12.1996). El texto ingresó al palacio legislativo en los primeros días de marzo de 1997 (*La Nación*, 6.3.1997). El gobierno promocionó este consenso entre el estado y sus agentes para flexibilizar las condiciones de trabajo con un acto en la Casa Rosada, montado como telón de fondo para presionar a los sindicalistas del sector privado a convalidarlas (*Clarín*, 6.3.1997). Menem, quien estuvo acompañado en el estrado por los integrantes de su gabinete y Andrés Rodríguez, festejó en esa oportunidad la propuesta acordada con UPCN y elogió particularmente el compromiso del dirigente sindical con el programa de reformas aplicado al cuerpo administrativo.²³

6. La firma del convenio colectivo y la rivalidad sindical

Retomando el hilo de nuestro argumento sobre la negociación colectiva en la administración pública, durante 1997 hubo en paralelo a estos sucesos generales gestiones de ATE y UPCN, por separado, para iniciar las negociaciones y suscribir el primer convenio colectivo.²⁴ Finalmente, el anuncio se oficializó a fines de septiembre, aunque las expectativas gremiales contrastaron: desde UPCN, Andrés Rodríguez sostuvo que la convocatoria

²³ Dijo Menem en ese acto sobre Andrés Rodríguez: “Lo quiero rescatar como a uno de los dirigentes amigos y compañeros dilectos en este proceso de transformación” (*Clarín*, 6.3.1997).

²⁴ *La Nación* (8.7.1997; 26.9.1997).

fortalecería la democratización del estado mientras que, desde ATE, su líder Víctor De Gennaro planteó sus reservas: “Espero que esta vez se concrete. Ya fuimos citados tres veces y nunca pasamos de la primera reunión” (*Clarín*, 27.9.1997). El interés de los sindicatos por suscribir cuanto antes esa primera carta convencional estaba puesto en la discusión de salarios para 1999. Como las partidas asignadas al pago de remuneraciones de los planteles públicos figuran en las leyes de presupuesto que anualmente trata el parlamento, la expectativa sindical era que en 1998 entrara en vigencia la institución paritaria y pudieran negociar aumentos para 1999. Las reuniones entre el gobierno y los sindicatos para elaborar el primer convenio colectivo de trabajo comenzaron en abril de 1998 pero no incluyeron la cuestión salarial en el temario (*La Nación*, 21.2.1998).

Los sucesivos encuentros realizados para definir el convenio resultaron arduos, y esto no fue por las diferencias entre el estado empleador y los trabajadores sino por las que se originaron entre los sindicatos. La rivalidad histórica entre ATE y UPCN los encontraba compitiendo una vez más por detentar una posición privilegiada frente a su contrincante, pero las cartas estaban echadas desde tiempo atrás. El trato preferencial que había recibido UPCN desde el inicio de la reforma administrativa se había manifestado, en lo relativo a la sanción del convenio, ya en 1993 con la cláusula del Decreto 447 que le garantizaba el predominio de la representación frente a ATE. Las impugnaciones de este sindicato por el valor que tendría su voz con respecto a la de UPCN obligaron al Ministerio de Trabajo a zanjar la situación no bien comenzaron las reuniones para la firma del convenio en abril de 1998 pues, de lo contrario, no podrían constituirse las comisiones negociadoras acordes al peso gremial de cada organización y se dificultaría más el proceso hasta alumbrar el texto convencional. Las autoridades del ministerio llevaron a cabo un relevamiento solicitándole a cada sindicato la nómina de sus afiliados cotizantes en la administración central y descentralizada, y el resultado fue contundente: UPCN representaba al 72.30% de los trabajadores públicos y ATE al 29.69%.²⁵ Esa proporción prevaleció en la representación sindical de cada área con vistas a la suscripción del primer convenio colectivo.

Se crearon distintas comisiones, integradas por los miembros de los sindicatos y del estado empleador, para concertar los contenidos del proyecto de convenio. Como describieron

²⁵ Un funcionario del Ministerio de Trabajo que presidía entonces la comisión negociadora a cargo de los preparativos del convenio, señaló: “Yo creo recordar (...) prácticamente cuando ya estaba en marcha la constitución de la paritaria y ante presentaciones de ambas partes arrogándose la representación, [el Ministerio] lo hizo en forma simultánea. Creo recordar que, paralelamente inclusive a las primeras reuniones que tuvieron carácter casi preparatorio y a lo mejor no tan formal, en esa oportunidad se hizo el análisis para determinar la representatividad, por las manifestaciones realizadas por las partes” (Entrevista del autor a Oscar Andrés, presidente de la comisión negociadora de la convención paritaria de los empleados públicos hasta 2001).

varios de los funcionarios del Ministerio de Trabajo de la órbita de la Comisión Negociadora del Sector Público, la posibilidad cierta de suscribir a la brevedad ese texto quedó aplazada por la recíproca y constante oposición de los integrantes de ATE y UPCN a las consideraciones que cada uno esgrimía sobre las asignaturas en discusión. Estas diferencias respondían a aquella desigualdad numérica que distinguía el peso de cada sindicato en la negociación pero, además, a la diversidad de sectores donde cada uno pisaba más fuerte y desde los cuales tomaban forma los aportes que cada uno realizaba. Como señaló uno de los principales funcionarios que integraban la Comisión Negociadora, UPCN acercaba propuestas afines al convenio general porque su implantación predominante se ramificaba entre los planteles de los ministerios previamente reclasificados en el SINAPA, mientras que ATE planteaba proyectos acotados a sectores específicos de la administración, como entes autárquicos, organismos transferidos a las provincias, o dependencias circunscritas a las vicisitudes que estaba originando el cambio de las condiciones del empleo público.

A comienzos de septiembre de 1998, ATE dejó de asistir a las comisiones preparatorias del convenio, autoexcluyéndose de la oportunidad que ese ámbito le ofrecía para defender su punto de vista sobre las regulaciones que trataría el convenio.²⁶ Aunque la representación por el lado de los trabajadores quedaba restringida a uno de los dos sindicatos habilitados, la labor en las distintas comisiones continuó porque como el porcentaje de ATE frente al de UPCN era tan reducido no había argumentos suficientes para cuestionar el procedimiento. En otros términos, si un sindicato agrupaba a más del 70% de los empleados públicos sindicalizados, era esperable que sus consideraciones comprendieran las circunstancias de una mayor variedad de agentes que las de un sindicato que sólo alcanzaba al 30%. Cada comisión elaboró informes con los cuales se confeccionaron los contenidos del convenio, suscripto al fin el 15 de diciembre de 1998.

No obstante, esa jornada no estuvo exenta de obstáculos para la firma del texto convencional. Reunidos los representantes del Ministerio de Trabajo con los de los sindicatos, se discutieron modificaciones y sugerencias de las copias del proyecto preparado. Una vez abierto el acto para sancionar el convenio, UPCN propuso su aprobación pero ATE se retiró manifestando su desacuerdo con el texto, luego de un breve cuarto intermedio. Teniendo en cuenta que el sindicato en disidencia, y en minoría, se había ausentado de las reuniones

²⁶ Esta circunstancia quedó plasmada en el Acta N° 14 que se labró la jornada de suscripción del convenio colectivo. UPCN pidió que constara la inasistencia de ATE desde el 9 de septiembre de 1998 (Acta N° 9) a las reuniones de cada una de las comisiones. La constancia de su ausencia, según el sindicato denunciante, había quedado de manifiesto en las respectivas actas, como así también en su deliberada negación a presentar aportes para elaborar el convenio.

preparatorias en el último período, UPCN y los funcionarios del estado prosiguieron y votaron favorablemente la suscripción del convenio, que elevaron al Poder Ejecutivo Nacional para su instrumentación. A fines de enero de 1999 y a través del Decreto 66 se homologó el Primer Convenio Colectivo de Trabajo General para el Sector Público Nacional.²⁷

El presidente de la Comisión Negociadora que alumbró esta convención, Oscar Andrés, señaló los aspectos más destacados sobre la etapa final de ese arduo proceso:

Yo diría, como detalle principal, el avance casi nulo de las tratativas durante meses de negociaciones hasta que... prácticamente... ATE se apareció con el texto de un proyecto que ya habría estado convenido con la representación del estado. Ésa fue una reunión bastante agitada [el entrevistado no recordaba si había sido en septiembre u octubre de 1998], en la que inclusive ATE se retiró de la negociación, con toda una situación bastante violenta... violenta para mí, eh... eh.... porque yo dejé constancia de que ATE se retiraba de las negociaciones luego de haber recibido una copia del proyecto formalmente presentado por UPCN. Ante eso, ATE se retiró en forma totalmente violenta, a los gritos, con imputaciones personales y... este.... digamos, paralelamente al proceso, digamos, que condujo a la homologación [del convenio] por medio del decreto, ATE me inició una acción penal por falsedad ideológica, estuve procesado, lo cual muestra el ardor, digamos así, de esa contienda. Pero obviamente no había habido falsedad ideológica porque yo me había ocupado de dejar constancia de que la situación había sido así: habían recibido copias del proyecto y eso terminó con este expediente en el que fui sobreseído conjuntamente con el entonces ministro de Trabajo Erman González y el subsecretario de Relaciones Laborales, José María Iñíguez, sobreseído por inexistencia de delito (Entrevista del autor a Oscar Andrés).

Otro funcionario de dicha Comisión agregó al respecto:

Ese convenio se negoció (...) en una situación de bastante rispidez y enfrentamiento entre ATE y UPCN. Hubo delegados de ATE que habían acordado un convenio bastante... este... bastante favorable para los trabajadores... con los representantes de UPCN, las comisiones técnicas se reunían tanto en ATE como en UPCN como en el Ministerio, como en diferentes lugares... Una vez que llegaron a ese acuerdo, ATE reemplaza a esos representantes y los expulsa del gremio y decide retirarse de la negociación del convenio.

UPCN celebró este cambio institucional con un acto en el estadio Luna Park al que asistió el propio Menem.²⁸ Con el título “Logro histórico de los trabajadores estatales argentinos”, publicó el 17 de diciembre una solicitada en la prensa gráfica anunciando la ceremonia y destacando los beneficios que los empleados públicos aprovecharían desde entonces: carrera administrativa, capacitación permanente, reordenamiento de los salarios,

²⁷ Datos tomados del Anexo II del Decreto 66 de enero de 1999. (Publicado en el *B.O.* el 26.02.1999 pág. 1).

²⁸ En ese evento, sin duda publicitado, el sindicato le retribuyó favores al presidente apoyando la instalación de su candidatura a una nueva reelección de su mandato, entre otros sectores afines al oficialismo que rechazaban la postulación para ese cargo de Eduardo Duhalde, gobernador de la provincia de Buenos Aires, (*Clarín y La Nación*, 18.12.1998).

negociación colectiva, nuevo régimen de licencias, mejores condiciones y medioambiente de trabajo. En uno de sus pasajes, destacaba el sólido compromiso adquirido con su contraparte laboral:

La voluntad transformadora del gobierno nacional y la activa participación de la Unión del Personal Civil de la Nación han construido una cultura de negociación permanente evitando la desconfianza y los desencuentros entre los ámbitos políticos y profesionales que actúan en el sector público (Solicitada aparecida en *Clarín*, 17.12.1998).

Por su lado, ATE cuestionó el convenio porque introducía la flexibilización laboral, la tercerización de los servicios y la movilidad territorial de los trabajadores. Para contrarrestar el clima festivo que se vivía en UPCN, anunció el lanzamiento de un plan de lucha y la presentación de un proyecto alternativo de convención al Ministerio de Trabajo. El paso siguiente fue la impugnación del convenio para suspender su vigencia, pero el Servicio Jurídico del Ministerio de Trabajo ratificó su continuación a través del Dictamen 428/99.

A comienzos de octubre de 1999 culminó el proceso legislativo de innovaciones laborales en la administración nacional con la promulgación de la Ley 25.164, Marco de Regulación del Empleo Público Nacional.²⁹ Esta ley contó con el previsible respaldo de UPCN, dado que sus regulaciones coincidían con el espíritu del convenio colectivo firmado casi un año antes, y el evasivo saludo de ATE, puesto que el texto no contemplaba “todo lo que ATE hubiese querido” (*Clarín*, 17.10.1999). Su posición frente a la aprobación de la ley resultó, una vez más, ambigua: rescataba la importancia de establecer regulaciones legislativas que obligaran al estado a cumplir un conjunto de principios favorables a los trabajadores, pero marcaba el avance de la flexibilización en el contenido de varias de sus cláusulas.

Hacia fines de octubre y a escasas semanas del fin del mandato presidencial de Carlos Menem, su gobierno acordó con UPCN un aumento salarial que abarcaba a los empleados bajo su control, clasificados en el SINAPA, el escalafón del empleo público creado en 1991 a instancias de la reforma administrativa. El aumento se había negociado desde febrero de 1999 sin la participación de ATE. De este modo, el sindicato que había refrendado el convenio aprovechaba su posición monopólica para acordar beneficios dirigidos a sus afiliados y, particularmente en este caso, quería lograrlo antes de la partida de Menem. Pero dicha recomposición había provocado diferencias al interior del Poder Ejecutivo: de un lado, lo

²⁹ Sancionada sobre el final de la gestión de Menem, su reglamentación no se concretó hasta 2002, a través del Decreto 1421, promulgado por el gobierno provisional del entonces senador nacional Eduardo Duhalde. (Publicado en el *B.O.* el 09.08.2002 pág. 4).

rechazaban los representantes del Ministerio de Economía, comandado por Roque Fernández, justificando su posición en la delicada situación fiscal que se encontraba el estado argentino y que ellos debían vigilar cotidianamente para cumplir con las obligaciones acordadas con el FMI; del otro lado, lo defendían los funcionarios de la Jefatura de Gabinete y de la Secretaría de la Función Pública que participaban en las rondas de convención colectiva con los trabajadores públicos. El aumento, al fin, no se efectivizó. La asunción del gobierno de la Alianza (UCR-FREPASO), por su parte, envió a los pocos días de haber comenzado el nuevo año un proyecto al Congreso de emergencia Laboral, Económica y Social que instrumentaba el despido de empleados públicos o su relocalización para aprovechar mejor los recursos estatales y congelaba salarios (*Clarín*, 13.1.2000). El ajuste del Poder Ejecutivo sobre sus empleados se profundizaría promediando el año con el recorte del 13% de los salarios, que desencadenó una escalada de acciones de protesta lideradas por distintos sindicatos de diversos sectores, entre ellos de UPCN, que convocó a un paro de 24 horas para el 8 de junio (Solicitada aparecida en *Clarín*, 7.6.2000).

7. Flexibilización laboral y poder sindical

Para comprender la ambivalencia de las reglamentaciones que formaron tanto el convenio como la ley de empleo público, examinemos con más detalle sus principales materias y los elementos incorporados que contribuyeron a delinear el poder institucional de los sindicatos signatarios.

Conocido como Convenio 66/99 por ser el número del Decreto que lo homologó, a comienzos de 1999, este texto coronó legalmente el poder institucional y financiero acumulado por UPCN durante toda la década. Como fue el único sindicato firmante de los dos habilitados para actuar en el proceso de negociación colectiva, monopolizó la representación laboral de todos los trabajadores de la administración pública nacional y quedó autorizado legítimamente para negociar en su nombre las condiciones de trabajo y los salarios con el estado empleador. Este privilegio, acrecentado por la abrupta autoexclusión de ATE, se extendió además al conjunto de garantías que todo convenio establece para el ejercicio de las relaciones gremiales en cualquier sector de actividad. UPCN ocupó la cantidad de miembros establecida para la representación de los empleados en la Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales (CoPAR), que es el ámbito concreto donde el estado y sus trabajadores discuten todo lo referido a las materias de la convención. Las decisiones de esta Comisión asumen un carácter vinculante para las partes y sus atribuciones están orientadas al

control de la marcha de las convenciones, la adecuación entre los convenios sectoriales y el convenio general, la intervención en la resolución de conflictos, o la proposición de modificaciones al instituto de la negociación colectiva. Asimismo, se benefició con las cláusulas que el convenio fijó para ejercer la representación gremial, conforme a lo dispuesto por la Ley 23.551 de Asociaciones Sindicales. UPCN tuvo asegurada la designación proporcional de sus delegados en las comisiones internas y demás cuerpos directivos, según la escala establecida por aquella Ley, como también los derechos y garantías que les conciernen para desarrollar su actividad sindical en los lugares de trabajo.³⁰

Con este predominio institucionalmente autorizado, el sindicato mayoritario influyó con soltura en diferentes materias del convenio. Tales asignaturas correspondieron a un convenio de orden general, cuyo piso normativo guió las regulaciones específicas que posteriormente se establecerían en las varias convenciones sectoriales de aquél. Como el universo de la administración nacional se descompone en múltiples actividades, no era posible contemplar en un solo convenio las particularidades de cada una de ellas. Con la sanción de ese convenio general, en 1999, se estableció que las convenciones sectoriales se organizaran por los distintos escalafones u organismos existentes.³¹ Para preservar la consistencia entre las disposiciones de uno y otro tipo de convenciones, la legislación garantizó su articulación estipulando que ningún convenio sectorial puede plantear condiciones o mejoras superiores a las del convenio general del cual proceden. Sin embargo, sí hay preferencia por un convenio sectorial sobre cualquier otro de su tipo si sus resultados son globalmente más beneficiosos. Oportunamente, el Decreto reglamentario 447/93 de la ley de negociación colectiva había consignado que tanto la articulación entre los distintos niveles y sectores de convención como sus contenidos correspondientes deben definirse en el marco del convenio general. De esta

³⁰ En su artículo 97, el convenio incluyó las siguientes prerrogativas: a) el acceso y libre circulación por los lugares de trabajo sin obstaculizar su desarrollo en los horarios habituales de trabajo, excepto en los ámbitos de acceso restringido; b) la distribución libre de las publicaciones sobre cuestiones profesionales y sindicales. También la disposición de carteleras visiblemente ubicadas y al alcance de los trabajadores; c) la disposición de condiciones por parte de las autoridades de los distintos organismos para la realización de asambleas y reuniones informativas de los sindicatos representantes del convenio en los lugares y horarios de trabajo, previa comunicación. Las partes contratantes se comprometen a que el ejercicio de estos derechos no afecte el normal funcionamiento de la Administración Pública en general y de cada organismo en particular; d) Un crédito de horas diarias acumulativas en forma mensual para el conjunto de los delegados, dentro de la jornada de trabajo y retribuidas como de trabajo efectivo, según una escala predeterminada.

³¹ Aunque este aspecto escapa temporalmente al período abordado aquí, importa señalar al menos algunos de ellos. Por ejemplo, entre otros organismos que han constituido convenios colectivos sectoriales figuran: el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), Cuerpos Artísticos, el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA), el Personal Profesional de los Establecimientos Hospitalarios y Asistenciales e Institutos de Investigación y Producción, la Sindicatura General de la Nación (SIGEN). Los convenios fueron homologados mediante los Decretos 40/07 (SENASA), 109/07 (INTI), 973/08 (Cuerpos Artísticos), 2098/08 (SINEP), 1032/09 (INCAA), 1133/09 (Personal Hospitalario), y 1714/10 (SIGEN).

forma, ha prevalecido la modalidad centralizada de negociación, a cargo del estado empleador y los sindicatos con representación nacional.³²

Esta prioridad se ha expresado, asimismo, en las materias que competen a una y otra convención. Al convenio general le corresponde tratar las materias principales: la estructura de la negociación colectiva de los niveles sectoriales; los procedimientos para resolver los conflictos de concurrencia de normas entre convenios de diferente nivel; los contenidos que deben ocuparse los convenios sectoriales; y los temas que son de su exclusividad, como la estabilidad en el empleo, remuneraciones limitadas a las partidas presupuestarias, escalafones, condiciones de ingreso del personal, concursos y promociones, calificaciones, régimen horario, licencias, movilidad funcional, régimen disciplinario, capacitación, extinción de la relación de empleo e indemnizaciones, entre otras. Las únicas asignaturas exceptuadas corresponden a la estructura orgánica de la administración pública nacional, a las facultades de dirección del estado, y al principio de idoneidad como base del ingreso y de la promoción en la carrera administrativa. En tanto, las convenciones sectoriales cubren aquellos aspectos expresamente remitidos por el convenio general y avanzan sobre las materias que éste no desarrolla.

Una de las asignaturas del convenio general donde tempranamente capitalizó su influencia UPCN fue en la carrera del personal. Dicho capítulo descansó, básicamente, en los principios del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), que como ya hemos señalado, el sindicato había diseñado e instrumentado años atrás con el gobierno de Menem. El convenio incorporó las modalidades establecidas en el SINAPA para los ascensos, como los mecanismos de selección y evaluación de los postulantes, la difusión de las convocatorias, la transparencia de estos procedimientos y la garantía de competencia entre los distintos postulantes. Estipuló también que, para garantizar la igualdad de oportunidades, la fiscalización de estos procedimientos quedara a cargo de los representantes gremiales. Dado que en esta primera convención fue UPCN el único signatario, previsiblemente la igualdad de oportunidades convenida para todos los oficinistas públicos quedaría recortada a las aspiraciones de sus afiliados.

Otro tema sobre el que gravitó desde la puesta en marcha de este instituto fue la solución de conflictos. Esta cuestión no había sido contemplada por ninguno de los estatutos

³² En este aspecto, lo instituido en la órbita de la administración pública nacional descansa en la Ley 14.250 de negociación colectiva ya existente en Argentina, que en su artículo 8 refiere a la consistencia de las normas laborales y sostiene: “(...) las normas de las convenciones colectivas homologadas serán de cumplimiento obligatorio y no podrán ser modificadas por los contratos individuales de trabajo, en perjuicio de los trabajadores. La aplicación de las convenciones colectivas no podrán afectar las condiciones más favorables a los trabajadores, estipuladas en los contratos individuales de trabajo”.

anteriores, sancionados entre 1944 y 1980. Recordemos que, durante ese lapso, el estado argentino se había amparado en los principios de obediencia a las jerarquías y de cumplimiento de las órdenes dadas para cancelar la posibilidad de reclamos de sus trabajadores, siendo que desde 1957 la Constitución Nacional les garantiza a los sindicatos “recurrir a la conciliación y al arbitraje y el derecho de huelga” (artículo 14 bis), sin excluir a los del sector público. El convenio estableció tres figuras de resolución (artículos 71 a 94): a) la autocomposición del conflicto, b) la mediación, y c) el arbitraje.³³

La consagración de estas ventajas organizativas se materializó con el incremento notable de recursos financieros a los que accedió UPCN luego de suscribir el convenio. En efecto, allí se reguló lo dispuesto en 1992 por la Ley 24.185 de Convenciones Colectivas para el Sector Público en su artículo 13 sobre las contribuciones solidarias de los empleados a los sindicatos. Según el convenio, los recursos de las organizaciones gremiales firmantes provendrían de dos fuentes principales: la cuota sindical, que procede de los afiliados de cada una de ellas y que realiza el estado mediante un descuento mensual para depositar en las cuentas gremiales correspondientes (artículo 98), y el aporte solidario del propio estado que representa el 0,5% del total de la remuneración bruta mensual, normal, habitual y permanente de los empleados incluidos en el convenio, desde su puesta en vigencia y por el tiempo que se prolongue su duración (artículo 103). Dicho porcentaje se traduciría en un caudaloso ingreso de fondos que rondaba por entonces los 4 millones de pesos anuales y que deberían destinarse a la cobertura de diferentes prestaciones sociales (educación, vivienda, salud y turismo). Como ATE no firmó el convenio, de cuya elaboración había participado, quedó excluido de este cuantioso beneficio; luego, denunció que UPCN recibiría aquel capital de recursos por convalidar la flexibilización laboral en el sector (*Clarín* 17.12.1998 y *La Nación*, 18.12.1998).

7.1 *La pérdida de garantías individuales*

Por cierto, el texto estableció garantías sobre el estatus gremial y el desempeño de sus representantes, pero no ocurrió lo mismo con las prerrogativas individuales de los trabajadores. Si observamos la cuestión desde este ángulo, advertiremos rápidamente las

³³ La primera de ellas se resuelve en el ámbito de la comisión permanente de la convención colectiva. Pero si en ésta no se llega a un acuerdo se traslada el litigio a una mediación, instancia a la que deben acudir obligatoriamente las partes. El desacuerdo en esta etapa habilita el arbitraje o una presentación ante el Fuero Federal en lo Contencioso Administrativo. El procedimiento de arbitraje es la instancia final de resolución de los conflictos, por eso se les exige a las partes una voluntad compartida para encarar este proceso, cuyo resultado deben acatar obligatoriamente, salvo que éste desobedezca los principios del arbitraje, contradiga normas específicas o constitucionales o se exceda en el plazo establecido para dictar su resolución. En ese caso, cualquiera de las partes puede presentar un recurso ante la Cámara Federal en lo Contencioso Administrativo, que suspende la definición arbitral. Por el contrario, si no hay cuestionamiento de ninguna de las partes, se transforma en cosa juzgada y desplaza cualquier otro procedimiento o medida de fuerza que lo dispute.

señales de la flexibilización dispuestas para el sector. Las excepciones, acaso, han estado ligadas a la incorporación de dos comisiones abocadas a garantizar condiciones y ambientes de trabajo beneficiosos para el personal y a preservar la igualdad de oportunidades y de trato. Esta última comprende un conjunto de reivindicaciones aplazadas por las instituciones ligadas a las relaciones de trabajo, como los problemas de discriminación y violencia que condicionan la igualdad de oportunidades en los planteles públicos.³⁴

Reiteremos que el convenio cubre al conjunto de los empleados que dependen del Poder Ejecutivo Nacional, es decir, a aquellos que trabajan en la administración central (ministerios) y en los organismos descentralizados; también quedaron habilitadas para adherirse las jurisdicciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires. Se excluyó a los funcionarios políticos, al personal diplomático, de las fuerzas militares y policiales; también a los planteles de áreas donde previamente se habían firmado convenios, siguiendo la Ley de Contrato de Trabajo.³⁵

El convenio instrumentó entonces la flexibilización de los trabajadores del Poder Ejecutivo, que fueron refrendadas por la Ley 25.164 Marco de Regulación del Empleo Público a fines del mismo año en que se suscribió aquel texto. Con su sanción, la naturaleza de la relación laboral en la administración nacional quedó ordenada en tres figuras: un régimen de estabilidad, un régimen de contrataciones y un régimen de prestación de servicios del personal de gabinete de las autoridades superiores.³⁶

7.1.1. El régimen de estabilidad

El régimen de estabilidad es el más importante, constituye uno de los privilegios históricos de este sector y uno de los más preciados por el conjunto de los trabajadores. Conservar el empleo sigue siendo un derecho (artículo 17), contemplado además por la

³⁴ Considerando que en la administración pública hay una cuota significativa de oficinistas mujeres (65%, según Rial, Valenciano, Iribarren [s/f, 179]), varios de los aspectos cubiertos por este capítulo han tenido por fin eliminar diferentes prácticas discriminatorias frente al personal femenino. Así, las partes firmantes del convenio se han comprometido a neutralizar aquellas prácticas o medidas discriminatorias que generen distinciones y diferencias entre los empleados en sus lugares de trabajo, sea por razones de sexo, raza, religión, nacionalidad, posiciones políticas, gremiales o de cualquier tipo.

³⁵ Los organismos del Poder Ejecutivo regidos por la Ley de Contrato de Trabajo son: Autoridad Regulatoria Nuclear, Comisión Nacional de Energía Atómica, Comisión Nacional de Comunicaciones (Presidencia de la Nación); Comisión Nacional de Regulación del Transporte, Ente Nacional de Administración de Bienes Ferrovianos, Instituto Nacional de la Propiedad Industrial, Nucleoeléctrica S.A. y Genuar S.A. (Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos); Superintendencia de Administradoras de Riesgos de Trabajo y Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).

³⁶ Este último abarca a los agentes que cumplen funciones de asistencia administrativa o de asesoramiento y sus designaciones concluyen conjuntamente con la autoridad del gabinete que integran, aunque también se contempla la posibilidad de la cancelación en cualquier momento (art. 10 de la Ley 25.164).

Constitución Nacional en el artículo 14 bis, y comprende el empleo, el nivel y el grado obtenido por los empleados incluidos en el sistema de la carrera administrativa. No obstante, esta legislación ha recortado su alcance. La estabilidad se adquiere luego de haber sorteado exitosamente el período de prueba, que es de un año, y quien goza de este privilegio lo retiene aún si es designado para cumplir funciones en las que aquella cláusula no está garantizada.³⁷ De todos modos, un empleado puede ser desafectado de su función durante el período de prueba si las autoridades lo deciden. A su vez, el convenio aclaró en su artículo 20 que la estabilidad del empleado no es extensiva al cargo o a la función que desempeña, a menos que se trate de funciones principales del estado a las cuales haya accedido por regímenes abiertos, con períodos de duración pautados y en las condiciones establecidas por los sistemas de carrera de los convenios sectoriales. También indicó que un agente puede perderla por recibir sanciones disciplinarias, mal desempeño o por modificaciones de las funciones o de la estructura organizativa del estado; a juzgar por las periódicas racionalizaciones de organismos que trajo la reforma, esta última mención planteaba por lo menos la posibilidad de que cualquier empleado estable perdiera esa prerrogativa por súbitas decisiones de política pública.³⁸

Dado que la reforma administrativa fue al asalto de la inmovilidad de varios planteles, la Ley Marco promulgada poco después de la sanción del convenio colectivo intentó morigerar el impacto de aquella y dispuso en su artículo 11 la reubicación de los agentes estables cuyos cargos hubieran sido eliminados por reestructuraciones organizativas en otros vacantes; asimismo, fijó que los convenios colectivos previeran mecanismos de reconversión laboral de sus planteles.³⁹ De no ser posible la reubicación, quedan en situación de

³⁷ Estas disposiciones guardan relación con varias de las consideraciones del Régimen Jurídico Básico de la Función Pública (Ley 22.140 y su decreto reglamentario 1797/80), que indicaba que el personal permanente sería organizado a través de tres principios: estabilidad en el empleo, capacitación y carrera administrativa. A este privilegio se accedía luego de cumplir doce meses de trabajo efectivo y constituía un derecho conservar el empleo, el nivel alcanzado en el escalafón y el ámbito donde los agentes desarrollaran sus actividades. Aun con estas garantías de su lado, los trabajadores permanentes podían ser puestos en “situación de disponibilidad” a causa de reestructuraciones que suprimieran organismos y dependencias, o eliminaran cargos y funciones. En tales casos, los afectados continuaban cobrando sus salarios por un año, luego de ese plazo podían ser reintegrados o dados de baja; esta última situación habilitaba el derecho al cobro de una indemnización. En tanto, los empleados no permanentes ingresaban como personal de gabinete, contratado o transitorio. En el primer caso se trataba de tareas específicas de asesoramiento o estudios sobre determinado tema; el personal contratado, en tanto, realizaba actividades que no podían cumplir quienes se desempeñaban como permanentes; y el personal transitorio asumía un carácter similar al anterior, pues estaba a cargo de los servicios, explotaciones, obras o tareas temporarias o estacionales.

³⁸ Quedaron excluidos del beneficio de la estabilidad los trabajadores estatales regidos por la Ley de Contrato de Trabajo comprendidos por el convenio, o que oportunamente se incorporen a él. Puede haber, sin embargo, excepciones resueltas por las autoridades estatales (art. 22).

³⁹ Tanto el convenio 66/99 (art. 26) como el 214/06 (art. 27) han consignado cursos de capacitación para garantizar el éxito en la reconversión laboral de los agentes transferidos. A través del Fondo Permanente de

disponibilidad entre seis y doce meses, según su antigüedad, y tienen prioridad si se producen vacantes. Pero si durante ese período no se concreta la reubicación, el trabajador es dado de baja e indemnizado.

Los trabajadores permanentes gozan, además, de los siguientes derechos: salarios, con los adicionales que correspondan; igualdad de oportunidades en la carrera; capacitación permanente; licencias; compensaciones, indemnizaciones y subsidios; asistencia social para sí y su familia; jubilación o retiro; renuncia; interposición de recursos; higiene y seguridad en el trabajo; libre afiliación sindical y negociación colectiva.

7.1.2. El régimen de contrataciones

El régimen de contrataciones muestra menos beneficios para el personal no permanente. Según la Ley Marco (artículo 16), están excluidos de estabilidad, igualdad de oportunidades en la carrera y capacitación continua, intervención sobre calificaciones y reglas disciplinarias, compensaciones, indemnizaciones y subsidios, y asistencia social para sí y su familia. No obstante, la Ley aclaró que dicha enumeración no era taxativa y que podía modificarse en el ámbito de la negociación colectiva. Respecto de los contratos, las disposiciones de la Ley fueron más precisas que el convenio, que se había concentrado sólo en la figura del personal no permanente clasificado en las plantas transitorias.⁴⁰ Su reglamentación, aprobada en 2002 por el Decreto 1421, indicó en su artículo 9 que el personal contratado y el que es incorporado a planta transitoria carecen de estabilidad pues, en un caso, el contrato puede ser revocado y, en el otro, la designación puede ser derogada. En ambos, se trata de actividades complementarias de las funciones permanentes de cada organismo.⁴¹

Paradójicamente, en la misma década en que se procuró reducir el número de empleados y de cargos en la administración pública se incrementó el volumen de los agentes

Capacitación y Recalificación Laboral, que el Poder Ejecutivo costea, el personal afectado mantiene su salario correspondiente al cargo anterior durante el período en que transcurra la capacitación.

⁴⁰ Sólo en sus “Cláusulas complementarias” el Convenio 66/99 anunciaba que se examinaría el régimen vigente sobre contrataciones y el personal bajo su cobertura. “La norma que consecuentemente dicte el Estado para el personal contratado podrá comprender la prestación de servicios de carácter transitorio o estacional que no estén incluidos en las actividades o funciones habituales de las plantas permanentes y/ o transitorias, sin menoscabo de las partidas destinadas a las remuneraciones de dichas plantas” (art. 142).

⁴¹ Se establecieron, a su vez, una serie de contenidos mínimos para la elaboración de estos contratos: i) las funciones que cubrirían los contratados, los patrones que guiarían sus tareas, las metas a lograr, el lugar donde se desempeñarían y bajo qué modalidades; ii) la equiparación con los escalafones correspondientes; iii) la duración del contrato; iv) una cláusula sobre la propiedad de los resultados de las investigaciones a título del estado, incluyendo la nómina de los agentes que participaron en su realización y su eventual retribución monetaria; y v) una cláusula de cancelación del contrato a favor de las autoridades administrativas (Decreto 1421, reglamentario de la Ley 25.164, art. 9).

contratados. Mediante el Decreto 92 de enero de 1995⁴², Menem habilitó el ingreso sostenido de este tipo de personal como una solución de emergencia a una serie de problemas surgidos por el propio programa de reformas estructurales. Por un lado, la reducción de organismos y dependencias tuvo como contracara la creación de reparticiones afines a la nueva impronta estatal, asociados básicamente a las tareas de control (los llamados entes reguladores). Imposibilitados por ley para crear nuevos cargos en la administración, los gobiernos de Menem y De la Rúa incorporaron una proporción importante del personal de estos organismos mediante contratos de locación de servicios o de obra, que no se rigen por la normativa laboral. Por otro lado, el ingreso bajo esta modalidad de agentes de distintas calificaciones procuró resolver problemas causados por la propia racionalización administrativa: el recambio generacional de las dotaciones y las limitaciones de la burocracia existente para responder con menos empleados a las distintas funciones de su competencia. A su vez, el costo fiscal de estos contingentes era menor porque carecía de las protecciones legales de los empleados permanentes. En muchos casos, los contratados fueron incorporados para realizar tareas que le correspondía al personal de planta, contrariando así al espíritu de esta legislación que distingue responsabilidades entre unos y otros. De allí, también, la deliberada y circular imprecisión normativa para definir el volumen de trabajadores contratados que podrían emplear los ministerios. La Ley 25.164 encomendó esa definición a la institución convencional: el primero de los dos convenios no especificó la cuestión pues su sanción antecedió a la Ley, pero tampoco la puntualizó el segundo, homologado en febrero de 2006 (214/06).⁴³ Ambos la desplazaron al capítulo de las “Cláusulas complementarias”. El convenio 66/99 estableció que las partidas anuales dispuestas para cada organismo por la Ley de Presupuesto contemplarían sólo un 15% del total de gastos en personal para cubrir la situación de los empleados contratados y el segundo convenio mantuvo aquella disposición señalando su ajuste a los considerandos de la Ley de Empleo Público, que ya se había desligado la responsabilidad de la decisión sobre la cuota de contratados a los convenios. En el capítulo de las “Cláusulas transitorias” de este último convenio, el estado empleador se comprometió a revisar las modalidades de contratación existentes en sus jurisdicciones y organismos que no se circunscribían a las disposiciones de la Ley 25.164 o de la Ley de Contrato de Trabajo.

⁴² Publicado en el *B.O.* el 24.01.1995 pág. 6.

⁴³ Importa aclarar, nuevamente, que si bien este segundo Convenio excede el período analizado en este trabajo, el tratamiento de esta cuestión amerita por lo menos un comentario.

Estas lagunas reglamentarias testimoniaron tempranamente la precariedad de las relaciones laborales en la administración pública y las dificultades del poder ejecutivo para encausar dicha situación. A través del Decreto 1184 de fines de setiembre de 2001⁴⁴, el gobierno de la Alianza había intentado limitar el número de las contrataciones de personal. Un informe elaborado en 2003 por el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) mostró que, durante 2002, un 28.6% (6.201) de los 21.708 agentes del escalafón más numeroso de la administración nacional (SINAPA) correspondía a agentes contratados, y de los 17.161 agentes del sector cubiertos por otros escalafones, un 22.5% (3.861 agentes) eran contratados (Salas y Verón, 2003: 21-23). La misma serie de informes, referida a 2008 –el último año disponible para su consulta– no consigna la cantidad de contratados según esta distinción SINAPA/no SINAPA sino sólo tomando como base aquel decreto 1184, con lo cual dificulta la comparación. Así, para 2008, el número de contratados era de 3.116, distribuidos en la administración central y descentralizada (Salas, Verón y Vorrasso, 2009: 4-8). Según este informe, esta cifra era inferior a las de 2007 (4.485) y 2004 (15.901), como consecuencia de la aplicación de los Decretos 707/05, 2031/06 y 480/08, sancionados por los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández para reducir el volumen de contrataciones por año.⁴⁵

Aun cuando la legislación ha establecido para este personal varios de los derechos garantizados a la planta estable, dado que se prolongan las temporadas laborales como contratados, los términos concretos en que se adquieren están sujetos a menudo a la discreción de los funcionarios políticos que maniobran los movimientos de contrataciones en sus respectivas dependencias. Las posibilidades de reclamo para cambiar estas circunstancias han sido escasas en los noventa y, progresivamente, los sindicatos –primero ATE, luego UPCN– han incorporado en su agenda de reivindicaciones la situación de estos trabajadores.⁴⁶ Importa señalar que, como no cuentan con la garantía de la estabilidad en sus puestos, las posibilidades de alzar voces de disconformidad se restringen cuando pesa la amenaza de la destitución. Con este instrumento eficaz de disciplina laboral, el poder ejecutivo ha extendido en sus dependencias estas realidades contrapuestas para abaratar el mantenimiento de sus planteles.

7.1.3. Polivalencia laboral

⁴⁴ Publicado en el *B.O.* el 25.09.2001 pág. 5.

⁴⁵ Respectivamente, los decretos fueron publicados en el *B.O.* el 23.06.2005 pág. 1, el 24.01.2007 pág. 5, y el 28.03.2008 pág. 1. Para un estudio pormenorizado de la precariedad en las condiciones de trabajo en la administración pública, ver Diana Menéndez (2010) y Poblete (2013).

⁴⁶ Sobre esta cuestión, ver Diana Menéndez (2007), Guiménez (2009).

Otra forma de disminuir los costos laborales en el estado, acordes con las señales de unas relaciones de trabajo más maleables, fue la introducción en el convenio de los “principios de polivalencia y flexibilidad funcional” (artículo 37). A través de ellas se dispuso la asignación de distintas funciones y responsabilidades a los trabajadores y la promoción de mayores niveles de productividad para mejorar el aprovechamiento de los recursos humanos y financieros del estado. En vistas del logro de esos cambios, se habilitó la posibilidad de extensión de la jornada laboral hasta 12 horas, sobre la base de 120 y el tope de 180 mensuales (artículo 38). La Ley Marco agregó en su artículo 15 la cláusula de movilidad del personal, que puede producirse de un organismo a otro, dentro o fuera de la misma jurisdicción presupuestaria, o puede requerir su desplazamiento geográfico; para esta última, debe existir el consentimiento expreso del trabajador. No obstante, en un contexto laboral marcado por la desocupación estructural y la periódica oleada de ajuste administrativo, dicho consentimiento estaba muy condicionado.

7.2. Coda. El ingreso de ATE al convenio colectivo

El 25 de mayo de 2003 asumió la presidencia de la Nación Néstor Kirchner. En un escenario de reactivación económica y creciente fortalecimiento sindical, su gobierno decidió ir al rescate del apoyo sindical sobre la base de un cuestionamiento perspicaz de la política de liberalización económica instaurada en los noventa. A tono con la recuperación de las actividades productivas, se puso en marcha un proceso de reposición de las convenciones colectivas en distintos sectores de la economía y los empleados públicos procuraron también realizarlas en su ámbito. Con ese espíritu ingresó ATE al convenio colectivo 66/99 en marzo de 2004. Para tener una impresión del clima de conciliación existente entre este sindicato y el poder ejecutivo, vale la pena atender a las opiniones vertidas en el acto de suscripción del convenio que se realizó en el Salón Blanco de la Casa Rosada por el entonces secretario general de ATE, Pablo Micheli:

(...) a esta ceremonia, que ennoblece la actitud del gobierno nacional por dar apertura a una verdadera democratización del estado, concurrimos sin ánimo de revancha y con la mano abierta para aportar en la construcción de un estado al servicio de los más necesitados, los trabajadores y el pueblo, y de ninguna manera a ser favorecidos en desmedro de otras organizaciones sindicales como nos tocó vivir en el pasado.

Por medio de la resolución administrativa que selló la incorporación de ATE a este instituto, se agregaron al convenio algunas de las cláusulas establecidas por la Ley Marco de Empleo Público. Entre esos cambios figuraban una serie de obligaciones para el estado en

caso de llevar adelante reformas que pusieran en riesgo la estabilidad de los empleados, como la reubicación del personal, la capacitación para afrontar nuevas funciones y, ante la imposibilidad de una reubicación, otorgar una indemnización al trabajador. Al suscribir la convención colectiva, ATE modificó su situación financiera decisivamente porque pasó a percibir el aporte estatal solidario que hasta entonces sólo absorbía UPCN y que se elevó al 0.6% “(...) de la remuneración bruta mensual, normal, habitual y permanente de los agentes involucrados en el ámbito del presente convenio general (...)” (art. 114).

Frente al congelamiento de los ingresos que pesaba sobre estos trabajadores desde los noventa y la reanudación de las negociaciones colectivas en el sector privado, hacia julio de 2005 se firmó el primer acuerdo salarial en el marco del convenio 66/99, entre el estado y los sindicatos. Luego de esa primera experiencia concreta de negociación paritaria general y con la participación de ATE y UPCN, en febrero de 2006 se homologó el Segundo Convenio de Trabajo, mediante el Decreto 214.⁴⁷

8. Palabras finales

En este artículo hemos abordado la reorganización de las reglas y disposiciones laborales de la administración pública nacional, en el contexto más vasto de la instalación de unas instituciones del trabajo más flexibles y en línea con el estímulo a la competencia comercial y la acumulación privada que el gobierno de Carlos Menem llevó a cabo durante los noventa. En ese sentido, las nuevas regulaciones para el sector de los empleados públicos se inscribieron en los términos del mercado de trabajo, sujeto a la oferta y la demanda de trabajo propia del sector privado. Dicha innovación, no obstante, vino de la mano de una antigua reivindicación de estos empleados: la sanción del instituto de la negociación colectiva, que posibilitó elaborar un convenio colectivo de trabajo y transformar el ámbito de las relaciones laborales del sector en uno paritario, donde autoridades estatales y trabajadores tuvieran el mismo reconocimiento para definir las condiciones de trabajo y de salario. De allí que la institucionalización de la negociación colectiva en la administración nacional resultara contradictoria porque, de un lado, vino a saldar una deuda contraída por el estado con sus empleados, al menos, desde la sanción de los convenios de la OIT entre fines de los años setenta y comienzos de los ochenta. Generar las condiciones para convenir acuerdos laborales en una negociación paritaria constituía una vuelta de página en la historia de las relaciones de

⁴⁷ Publicado en el *B.O.* el 23.02.2004 pág. 2.

trabajo del personal administrativo. Pero, del otro lado, sus principios abrieron el camino a la flexibilización de las reglas laborales para el empleo público.

Esta imagen contrastante la encontramos en los avances realizados durante estos años en el marco del CCT 214/06. Respecto del anterior, sus cláusulas avanzaron aún más sobre ciertas garantías laborales por parte del estado empleador, como la igualdad de oportunidades y de trato, la igualdad de género, la supresión de prácticas discriminatorias, la inclusión de personal con capacidades diferentes, o la evaluación de condiciones de medioambiente de trabajo, mediante la celebración de reuniones, negociaciones y acuerdos en comisiones específicas abocadas a cada uno de los temas. Son aspectos significativos de un marco convencional atento a la ampliación de derechos. No se modificaron, sin embargo, cláusulas que removieran el sesgo flexibilizado del nuevo marco normativo que perfiló el primer convenio colectivo a fines de los noventa. Incluso en lo referido al personal contratado se han realizado avances, por medio de los decretos ya consignados, que han procurado mejorar la situación de muchos trabajadores en esas condiciones, pero el desenvolvimiento del cuerpo administrativo mediante agentes con estas características sigue siendo uno de los puntos más difíciles de resolver. Otro tanto ocurre con la política salarial. Dado que son dos los sindicatos representativos del sector en la negociación colectiva, el disenso entre UPCN y ATE ha sido frecuente. Como vimos, la asimétrica posición de cada sindicato para definir estas asignaturas ha generado conductas opuestas y previsibles en el ámbito paritario: UPCN negocia y acuerda con el poder ejecutivo, y ATE los rechaza.

Considerando que en la mayoría de los sectores de actividad rige el monopolio de la representación sindical, estas circunstancias que se presentan en la administración pública con dos sindicatos interviniendo en la mesa de las negociaciones muestra, en principio, un marco de mayor pluralidad en la representación de los intereses de los trabajadores. Las dificultades que aun afronta una representación de esta naturaleza habrán de encontrar mayores logros y una consolidación del espacio convencional en su propio desarrollo, en la práctica misma. Y como extensión, acaso lo ocurrido en este sector pueda servir como banco de pruebas de otros sectores, sobre todo cuando el tema de la democracia sindical circunda la agenda de cambios de la escena sindical.

9. Bibliografía

Beccaria, Luis y Pedro Galín (2002). *Regulaciones laborales en Argentina. Evaluación y propuestas*, Fundación OSDE-CIEPP, Buenos Aires.

- Bonifacio, Alberto; José Casanova y Andrea López (1992). “Evaluación de la situación y avance de los procesos de modernización y reforma del estado en Argentina”, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), capítulo argentino, INAP, Buenos Aires.
- Bonifacio, Alberto (1995). “La experiencia argentina en materia de profesionalización de la función pública y la capacitación”, en *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, n° 4, julio, Caracas.
- Córdova, Efrén (1980). “Las relaciones laborales en la función pública de América Latina” en *Revista Internacional del Trabajo*, Oficina Internacional del Trabajo, sede de la Organización Internacional del Trabajo, Vol. 99, N° 3, julio-septiembre, Ginebra.
- (1985). “Tendencias y determinantes de las huelgas en la administración pública” en *Revista Internacional del Trabajo*, Oficina Internacional del Trabajo, sede de la Organización Internacional del Trabajo, Vol. 104, N° 2, abril-junio, Ginebra.
- De Urza, Rodolfo E. (1990). *La negociación colectiva en la Administración Pública en Argentina*, OIT, Buenos Aires.
- Diana Menéndez, Nicolás (2005). “ATE y UPCN: dos concepciones en pugna sobre la representación sindical de los trabajadores estatales”, en Fernández, Arturo (comp.), *Estado y relaciones laborales: transformaciones y perspectivas*, Prometeo, Buenos Aires.
- (2008). “La trama compleja de la acción sindical: los casos de ATE y UPCN”, en *Trabajo y sociedad*, vol. IX, n° 10, otoño, Santiago del Estero.
- (2010) “La múltiple dimensión de la precariedad laboral: el caso de la administración pública en Argentina”, en *Revista de Ciencias Sociales*, N°128-129, Universidad de Costa Rica, Costa Rica (pp.119-136).
- Duhalde, Santiago (2009). “La respuesta de los sindicatos estatales al neoliberalismo en Argentina (1989-1995)”, en *Trabajo y sociedad*, vol. XII, n° 13, primavera, Santiago del Estero.
- Etchemendy, Sebastián (2001). “Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica” en *Desarrollo Económico*, vol. 40, n° 160, enero-marzo, Buenos Aires.
- (2004). “Represión, inclusión y exclusión: relaciones gobierno-sindicatos y modelos de reforma laboral en economías liberalizadas”, *Revista de la SAAP*, N° 2, diciembre.
- Etchemendy, Sebastián y Vicente Palermo (1998). “Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995)”, en *Desarrollo Económico*, vol. 37, n° 148, enero-marzo, Buenos Aires.
- Fernández, Arturo (1997). *Flexibilización laboral y crisis del sindicalismo*, Espacio Editorial, Buenos Aires.
- Fontdevila, Pablo (1992). “La Reforma Administrativa en la Argentina”, XXI Reunión del Consejo Directivo del CLAD, Madrid.
- Gaudio, Ricardo y Andrés Thompson (1990). *Sindicalismo peronista/gobierno radical. Los años de Alfonsín*, Folios, Buenos Aires.
- Godio y Slodky (1989). *Democracia política y democratización del estado en Argentina: La negociación colectiva en la administración pública*, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires.
- Guiménez, Sandra (2009). “La reconfiguración del espacio laboral en el estado. Crónica de una precariedad anunciada”, en Grassi, Estela y Claudia Danani (orgs.), *El mundo del trabajo y los caminos de la vida. Trabajar para vivir; vivir para trabajar*, Espacio Editorial, Buenos Aires.

- López, Andrea, Aníbal Corrado y Hernán Ouviaña (2005). “Entre el ajuste y la retórica: la administración pública tras veinte años de reformas”, en Mabel Twaites Rey y Andrea López (eds.) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Prometeo, Buenos Aires.
- López, Andrea y Norberto Zeller (2011). “Estado y administración: crisis y reforma en la Argentina neoliberal”, en Miguel Ángel Rossi y Andrea López (comps.), *Crisis y metamorfosis del Estado argentino. El paradigma neoliberal en los noventa*, Luxemburg, Buenos Aires.
- Ministerio de Economía y Obras Públicas (1991). “Programa de Reforma Administrativa. Estado de avance”, junio, Buenos Aires.
- Murillo, María Victoria (2005). *Sindicalismo, coaliciones partidarias y reformas de mercado en América Latina*, Siglo XXI, Madrid.
- (2010). “¿Las corporaciones o los votos?”, en Gargarella, Roberto, M. Victoria Murillo y Mario Pecheny (comps.), *Discutir Alfonsín*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Novick, Marta y Carlos Tomada (2001). Reforma laboral y crisis de la identidad sindical en Argentina, *Cuadernos del Cendes*, n° 47, Seg. Época, Caracas, mayo-agosto.
- Orlansky, Dora (1996b). “Reforma del Estado e inflación política. Su impacto en el empleo público”, en Figueiredo, José B. (comp.), *Las instituciones laborales frente a los cambios en América Latina*, Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT, Ginebra.
- (1997). “Reforma del estado, reestructuración laboral y reconversión sindical. Argentina 1989-1995”, en *Estudios sociológicos*, vol. XV, n° 45, septiembre-diciembre, México DF.
- Oszlak, Oscar (1999). “Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)”, en *Aportes*, año 6, n° 14, Buenos Aires.
- (2003): “El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina”, en *Desarrollo Económico*, vol. 42, n° 168 (enero-marzo), Buenos Aires.
- Palomino, Héctor (1995): “Quiebres y rupturas de la acción sindical: un panorama desde el presente sobre la evolución del movimiento sindical en la Argentina”, en Acuña, Carlos H. (comp.), *La nueva matriz política argentina*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- Poblete, Lorena (2013): “Subcontratados por el Estado, Trabajadores autónomos de la administración pública argentina (2002-2007)”, en *Trabajo y Sociedad*, n° 21, Santiago del Estero. (pp. 459-474).
- Rial, Noemí; Zunilda Valenciano y Néstor E. Iribarren (s/f). “La lucha contra la discriminación en la negociación colectiva” en *Estado argentino. Transformación de las relaciones laborales y Convenio Colectivo de Trabajo 1999-2000*, Fundación Unión y Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Buenos Aires.
- Salas, Eduardo A. y Mirta Verón (2003): “Algunas características significativas de los contratos de servicios personales celebrados con la Administración Pública Nacional durante el año 2002 bajo el régimen del Decreto N° 1.184/01”, Departamento de Estadísticas de Empleo Público, Subsecretaría de la Gestión Pública, Buenos Aires, Informe del mes de mayo.
- Salas, Eduardo A., Mirta Verón y Lorena Vorrasso (2009): “Algunas características significativas de los contratos de servicios personales celebrados con la Administración Pública Nacional bajo el régimen del Decreto N° 1.184/01 durante el año 2008”, Departamento de Estadísticas de Empleo Público, Subsecretaría de la Gestión Pública, Buenos Aires, Informe del mes de septiembre.
- Senén González, Santiago (1989). “Entidades sindicales que agrupan a los docentes y trabajadores de la Administración Pública”, Secretaría de la Función Pública, Programa de Gestión para el Sector Público Argentino, Informe final, Buenos Aires.

- Torre, Juan Carlos (1990). "Transición democrática y emergencia económica. El gobierno de la economía bajo la presidencia de Alfonsín", Buenos Aires. Manuscrito sin publicar.
- Treu, Tiziano (ed.) (1993). *Relaciones de trabajo en la Administración Pública. Tendencias y perspectivas. Un estudio comparativo de siete países industrializados de economía de mercado*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra. Introducción.
- Zeller, Norberto y Ana Rivkin (2005). "La burocracia argentina: nuevos procesos de trabajo y flexibilidad en las relaciones laborales" en Mabel Twaites Rey y Andrea López (eds.) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Prometeo, Buenos Aires.