

Seminario

**“Construyendo
el Colectivo Laboral y Social
Negociación Colectiva en la
Función Pública”**

Anfiteatro Artigas
Ministerio de Relaciones Exteriores
4 de junio de 2007

En el marco de las actividades de la ONSC tendientes a la modernización y adecuación de las normas que rigen el Derecho Laboral de los funcionarios públicos y sus estructuras representativas se organizó el 4 de Junio de 2007 el Seminario “Construyendo el Colectivo Laboral y Social – Negociación Colectiva en la Función Pública” en el Anfiteatro Artigas del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Se contó con la participación de consultores integrantes del Comité de Expertos de la Oficina Internacional del Trabajo -de ahora en más OIT- e invitados nacionales.

Como es habitual en esta Revista a los efectos de difundir y hacer llegar al mayor número de lectores, se transcriben las exposiciones realizadas.

El material expuesto aquí es producto de la desgrabación de una conferencia oral, por lo cual pudieran existir errores de sintaxis no atribuibles a los expositores ni a la redacción de la Revista.

Dr. Eduardo Lust Hitta - Coordinador Marco Normativo ONSC

Queremos agradecerles la presencia en este encuentro, donde tendremos la oportunidad de escuchar a nuestros invitados con sus exposiciones sobre Negociación Colectiva en la Función Pública.

Para dar comienzo a la Jornada, invito al Licenciado Luis Eduardo Rodríguez -consultor de la OIT desde hace más de diez años- con vasta experiencia en el tema Negociación Colectiva en la Función Pública, a realizar su exposición.

Licenciado Eduardo Rodríguez - Representante OIT - Chile

En primer lugar quisiera decir que para la Oficina Internacional del Trabajo es motivo de gran satisfacción poder participar en este Seminario. En esta actividad, organizada de manera bipartita, como resultado de otra reciente y de gran magnitud realizada en Santiago de Chile, a nivel regional, con representantes de distintos países de Sud América, es que se analiza la trayectoria de dieciocho meses sobre promoción de libertad sindical y negociación colectiva. Así que para mí es motivo de gran satisfacción estar aquí con ustedes.

Brevemente trataré de compartir con ustedes algunas ideas generales, que creo son puntos comunes de recurrencia, pero que quizás, es interesante tener presente para el debate, y la discusión que con ustedes pueda desarrollar.

En primer lugar, señalar que las relaciones laborales siempre son importantes y fundamentales, pero son más importantes cuando esas relaciones laborales son del sector público. Esto deriva fundamentalmente de la propia naturaleza del contenido, de la materia, pero también de los actores que están en esta actividad involucrados. Obviamente el desarrollo de la gestión pública es un desarrollo que se da, que se tiñe, que pasa, que transita por la propia dinámica de las relaciones laborales. Entonces ahí hay un primer elemento que es fundamental, y que tiene que ver entre otros aspectos, para señalar alguno. Una gran demanda de la sociedad podrá ser el mejoramiento de la calidad y la calidez de los servicios públicos, lográndose en la medida que también haya un mejoramiento de la dinámica en las relaciones laborales.

Las relaciones laborales en todos los aspectos, en todos los ámbitos, son relaciones que tienen conflictividad, pero esa conflictividad debe de buscar la manera de encauzarse institucionalmente, partiendo del reconocimiento de los derechos de cada una de las partes; pero además, de un fortalecimiento de la propia institucionalidad y de los mecanismos que sean necesarios para desarrollar, gestionar, y administrar esa propia conflictividad.

Pero no caben dudas que las relaciones laborales en el sector público tienen un papel muy destacado, respecto de la calidad y calidez de los propios servicios. Pero también las relaciones laborales están

íntimamente vinculadas con la probidad de la gestión, en la medida de la cual en ese mismo ambiente, entorno, se desarrolla.

Es decir, las relaciones laborales tienen importante incidencia sobre esto, el tema de la remuneración no es una justificación, pero en muchas ocasiones las críticas remuneraciones que se reciben por los servidores públicos es un campo propicio para conductas que obviamente son reprochadas por la sociedad y obviamente por el propio Estado.

Un tercer aspecto en ese sentido es que la capacidad de respuesta que tiene el gobierno, sus instituciones, sus organismos, frente a situaciones de emergencia social, también tienen que ver con cómo está fraguado, y cuál es la consistencia que existe dentro de las propias relaciones en el sector público. Obviamente también otro tipo de servicios fundamentales para el propio desarrollo de la sociedad parte justamente de este tipo de circunstancias, de situaciones.

Si brevemente nosotros quisiéramos dar unas gruesas pinceladas sobre el perfil de las relaciones laborales me parece que valdría la pena señalar dos o tres aspectos que podrían ser de interés. En primer lugar el balance que se hace del impacto de las políticas de carácter neoliberal, en el mundo de las relaciones laborales, y en ese sentido uno podría señalar algunos elementos como punto de partida para la reflexión. Uno de ellos es que obviamente los ámbitos, los campos de trabajo del gobierno tuvieron una modificación importante. Hubo un retiro por parte del Estado de varias áreas fundamentales de intervención, no solamente aquellas que tenían que ver con los aspectos de carácter económico, que fueron los que primeramente se pusieron en la mira de las políticas neoliberales, sino también los aspectos relacionados con los servicios públicos esenciales; también aquellas funciones que tienen que ver con la generación de la cohesión y con el propio desarrollo fundamental, educación, salud, etc. Entonces hubo una transformación, hubo un cambio importante en lo que tiene que ver con esos ámbitos de participación del gobierno.

Pero otro elemento que impactó, es justamente el deterioro en la composición del empleo. Es decir, hay en la mayor parte de las administraciones públicas a lo largo y ancho de la región una cantidad muy significativa de formas atípicas de contratación, de trabajo precario dentro del propio sector público, e incluso en algunas ocasiones de trabajadores y trabajadoras que no tienen protección social. Esto ha impactado fuertemente en las relaciones laborales en el sector público, y en algunos casos el porcentaje de trabajadores y trabajadoras

que tiene este tipo de contrataciones va hasta 30%, y en algunas ocasiones incluso es mayor. Entonces, vemos a este fenómeno, que obviamente ha impactado fuertemente la composición del empleo, la propia dinámica de las relaciones laborales.

Por otro lado también durante el desarrollo de las políticas neoliberales hubo una situación de separación de términos en condiciones de trabajo, es decir, hubo una diferenciación que se daba entre este grupo de trabajadores y trabajadoras que decimos tienen una situación de carácter precario, atípico, y que incluso a veces lleva a no reconocerlos como trabajadores, sino porque tienen relaciones de carácter civil, o en algunos otros casos con contrataciones de carácter mercantil. Pero por otro lado, el grueso de los trabajadores ven contenida de carácter laboral, sus prestaciones, remuneraciones, etc., y por el otro lado muchas veces se observa que la alta dirigencia de la gestión pública tenía remuneraciones mucho más atractivas. Entonces esta situación también generó la aplicación de las políticas neoliberales, esta segmentación, esta diferenciación respecto de las propias condiciones de trabajo.

Por el otro lado hay un elemento que también si bien no es propio de las políticas de carácter neoliberal, pero lo agudizaron, fue justamente la falta de reconocimiento de los derechos fundamentales. En muchas ocasiones de la propia libertad a sindicalizarse, pero muy particularmente la falta de reconocimiento a la negociación colectiva en el sector público. Entonces este es un elemento que se agravó, y además de eso, un segundo elemento, un gran componente, es lo que nosotros podríamos identificar como un desarrollo de la administración pública del trabajo, gran desarrollo de los Ministerios de Trabajo, gestiones, etc. Pero cuando se observa cómo se desarrollan, cuáles son las instituciones, los mecanismos que están abocados al conocimiento de la situación de las relaciones laborales en el sector público, uno encuentra fundamentalmente vacíos, deficiencias, y debilidades en la propia institucionalidad. Entonces esta es una situación que obviamente es importante y tiene un impacto sobre la propia dinámica de las relaciones laborales.

Un segundo componente, es visto desde la OIT por varias razones; hay un mecanismo de control normativo que se da a través del Comité de Libertad Sindical, frente a las violaciones a la libertad sindical, que tiene que ver no solo con los derechos de organización, sino también con los derechos de negociación colectiva y huelga.

Y digo que desde la OIT, no solo por este mecanismo, sino porque lamentablemente no hay a nivel nacional ni tampoco regional, información estadística que nos permita conocer cuál es la magnitud, las tendencias, las incidencias de los conflictos de carácter laboral que tienen que ver con la libertad sindical, la negociación colectiva, o el ejercicio de la huelga.

Por ello nosotros desarrollamos una base de datos con el análisis de los informes del Comité de Libertad Sindical, para analizar el tema de las quejas y a partir de ahí tratar de identificar aquellos aspectos que están vinculados con el mundo de las relaciones laborales en el sector público.

En este sentido, quisiera compartir algunos datos estadísticos.

Del total de las quejas presentadas desde 1990 a marzo de este año, desde el continente americano proviene el 56.6 del total de las quejas, ese es un dato importante de la realidad. Esto no puede leerse como si allí se sufrieran las mayores violaciones, pero sí donde mayormente se conoce este mecanismo y se utiliza, y en ese sentido es importante. Insisto, estos datos para mí son un poco como la punta del iceberg, demuestran el tipo de conflictividad que hay, los problemas, pero obviamente no es un reflejo completo de la propia realidad.

Si nosotros analizamos además de esta concentración geográfica que se da en el ejercicio de este mecanismo de control normativo, cuál es la incidencia que tienen las quejas respecto de los sectores, nosotros lo que encontramos es que en ese mismo período de 1990 a 2007, el sector donde hay una mayor concentración de denuncias sobre violaciones a la libertad sindical, es en el sector público. Pero demuestra cinco o seis veces por encima de los otros sectores, y eso que nosotros hemos tomado para esta clasificación los criterios que tiene la OIT, donde se podrían sumar además, datos de educación, los servicios de utilidad, sanidad, de correo; dependiendo en cada uno de los países.

Estas situaciones, obviamente son impacto de las políticas en el tema del Estado, donde existen también en diferentes países, sistemas públicos más organizados, con tasas de sindicalización generalmente por encima del promedio nacional.

Ahora, cuando uno analiza cual es la expresión de estos agravios, es decir dónde está la concentración de estos agravios, uno encuentra que la concentración está fundamentalmente a nivel regional, a nivel del continente en tres Áreas. La primera Área, que más o menos corresponde a un 34.5 % y que se refleja también a nivel de cada una de las subregiones, e incluso también a nivel mundial, es la discriminación anti-sindical, y esto obviamente es muy importante porque tiene que ver con el reconocimiento que en la práctica existe respecto de este derecho, para los trabajadores, y para los propios dirigentes sindicales. Es decir, lo que nosotros observamos, es que dentro de esta discriminación, la forma típica en que se da, la forma más frecuente en que esta discriminación se da, es a través del despido. Por ello son tan importantes los avances que acá en Uruguay se han hecho respecto del fuero sindical, respecto a la protección del ejercicio de los derechos.

En segundo lugar, aunque afortunadamente no es la situación de la mayor parte de los países, pero sí de varios

países de la región, es el ataque a la vida e integridad física de los dirigentes sindicales, caso como el de Colombia, Guatemala, solamente por citar dos, son obviamente muy representativos en este sentido.

Pero la tercera categoría está en el 13% del total de estas incidencias, se refiere justamente al tema de la negociación colectiva y acá hay justamente que destacar los obstáculos, las dificultades que existen para que la negociación colectiva se reconozca incluso en el sector público. Cómo reflexionar y avanzar para cerrar estas brechas, es lo que plantearemos brevemente.

En primer lugar pensamos que es indispensable fortalecer el reconocimiento y el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo, y en ese sentido, estaríamos haciendo énfasis a dos categorías.

La primera, es lo que tiene que ver con el tema de la libertad sindical y la negociación colectiva, y la otra con los derechos fundamentales vinculados a la igualdad de oportunidades y de condiciones en el propio trabajo. Estaríamos refiriendo por un lado al Convenio 87 y 98 y por el otro al convenio 100 y 111.

Como es en el caso de ustedes, tienen ratificado el Convenio 151 y 154, que en este sentido establece la base jurídica, el marco normativo para el desarrollo de la propia negociación colectiva. Pero otro elemento fundamental que nos parece debe fortalecerse, es el diálogo en todas sus expresiones dentro del sector público. Conscientes de la naturaleza, de la trascendencia que tiene el trabajo en el sector, es imprescindible generar una cultura, una política de estado de diálogo dentro de las propias relaciones laborales y la mejor forma de avanzar en la solución de los problemas es justamente el diálogo. Entonces, una expresión de ese diálogo es la negociación colectiva, pero si la entendemos como un proceso permanente, sistemático, dinámico, etc. No concluye con la firma de un acuerdo marco o de una negociación de carácter sectorial, sino ahí hay un proceso que seguir, que tiene que ver con la aplicación, con el cumplimiento, con la preparación, con la administración de la conflictividad que se de respecto del respeto de esta negociación colectiva.

Pero por el otro lado, decíamos que veíamos como problema la debilidad, fragilidad, o la ausencia en muchos casos de una institucionalidad que tiene que ver con el desarrollo, con la gestión de las propias relaciones laborales en el sector público, entonces obviamente nos parece que es evidente la necesidad de desarrollar mecanismos que permitan una mejor gestión de las relaciones laborales, una mejor gestión no solamente en lo jurídico, sino en

el tema del desarrollo, en lo que tiene que ver con la formación profesional, con el servicio civil de carrera, con los aspectos de salud ocupacional, etc. Es decir, un enfoque de desarrollo mucho más integral de la gestión, de las relaciones laborales y los recursos humanos en el sector público. Y por cierto, también todo lo que tiene que ver con la canalización de la conflictividad en el sector público. Creo que es imprescindible que se avance en el desarrollo de esa institucionalidad, de los mecanismos, de procedimientos, etc., que tengan que llevarse, garantizando obviamente todas las condiciones necesarias para que ese proceso sea constructivo.

Ese marco fue el que nos sirvió a nosotros para elaborar un proyecto a nivel regional de promoción de la libertad sindical en el sector público y los objetivos fundamentalmente eran que la OIT pudiera coadyuvar con los actores, con sus mandantes, a la reflexión, a la discusión, al análisis, de la situación del sector público, pero también de cuáles son los alcances y limitaciones en la normativa internacional sobre ese aspecto. Y por otro lado se logró, y la primera reunión regional que se hizo en el marco de ese proyecto se hizo acá en Montevideo, en noviembre 2005, que cada uno de las delegaciones bipartitas que asistieron pudieran elaborar una agenda tentativa de trabajo para analizar y discutir cada uno de los casos de diferentes países.

Una segunda fase del proceso fue la de brindar la cooperación y la asistencia técnica para que esas agendas pudieran desarrollarse. En algunos lugares se avanzó más, en otros un poco menos, pero la experiencia se ha socializado apenas hace unas cuantas semanas. En ese sentido si quisiéramos sintetizar las conclusiones de esta segunda reunión regional, es en el sentido de que hay avances, pero que esos avances requieren una continuidad, tanto a nivel nacional como a nivel regional.

Un primer llamado será el objetivo estratégico de la OIT en la promoción del trabajo decente, también tiene que darse en el sector público, y garantizarse que en el sector público el trabajo sea un trabajo que tenga estos elementos de calidad.

Por otro lado la necesidad de fortalecer la investigación y difusión de esas prácticas que pueden ser referentes para el desarrollo de la institucionalidad y de la práctica de las relaciones laborales en el sector público, fortalecer el intercambio de carácter horizontal, las experiencias que se tienen de un país y de otro, entre las propias administraciones, organizaciones sindicales y por cierto también está la manera de realizar algunas otras reuniones tanto a nivel nacional como a nivel regional. Pero todo este conjunto de actividades sólo tienen sen-

tido en la medida que puedan contribuir a fortalecer la promoción del diálogo, la negociación colectiva y el pleno respeto al ejercicio de la libertad sindical, tanto en la administración pública, sus organismos descentralizados, a nivel municipal, etc. Este es brevemente el recorrido que se ha realizado con el proyecto y ya algunas reflexiones adicionales que yo quería poner a vuestra consideración.

Dr. Eduardo Lust

Agradecemos la exposición realizada a nuestro invitado. Deseamos comentar que en el Uruguay, que no existe una ley de negociación colectiva, estamos trabajando en la redacción de un proyecto de Ley, ya que hasta ahora nos manejamos con la normativa de la OIT, sumado a dos Decretos del Poder Ejecutivo que habilitaron este tipo de negociación, pero faltaría aún la jerarquía de la norma, que indudablemente tiene la Ley, y la obligatoriedad que ella acarrea.

Justamente escucho con satisfacción su exposición en el sentido que uno de los temas neurálgicos de las reuniones que hemos mantenido y que seguimos manteniendo, en la redacción del proyecto, es el contenido y el continente que debe tener una Ley de Negociación Colectiva, es decir, respetando por supuesto nuestro Derecho Constitucional, qué organismos públicos pueden estar incluidos en una única Ley, por un tema de autonomías nacionales que hay desde el punto de vista funcional y también departamental, y cuál es el contenido de una Ley, es decir qué es lo que puede ser contenido de negociación colectiva, y qué es lo que es objeto propio de una función de gobierno. Por lo tanto, de repente ajeno a la negociación, pero donde las pautas que el Licenciado Rodríguez nos señalaba, estamos en esa línea de inclusión en la Ley de temas como libertad sindical, la negociación dialogada de los conflictos, la carrera funcional, el tema del respeto al ingreso a la función pública, y elevar el tema de la negociación colectiva a nivel de un reconocimiento de los derechos humanos, no declararlo, sino reconocerlo como algo ya existente y pre-existente.

Por ello es importante para nosotros el aporte realizado en el sentido de que el camino por el cual estamos transitando con reuniones concretas, e incluso ya redactando el articulado, estamos en la línea de lo que acabamos de escuchar.

Le voy a pedir ahora justamente a uno de los delegados del Ministerio de Trabajo y Seguridad social que está trabajando con mucha profesionalidad en este Proyecto, que además tiene una vasta experiencia docente, y a nivel de asesoramiento en

temas laborales y de funcionarios públicos, al Dr. Octavio Racciatti, Asesor del MTSS, que sobre el tema realice la exposición.

Dr. Octavio Racciatti
Asesor Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Primero quiero decir lo interesante que supone que de una manera sistemática se intercambien ideas sobre un tema que es complejo. Lo decía el Dr. Lust recién, porque más allá de las referencias que podamos tener en muchas de estas cuestiones, a veces referencias teóricas y a veces referencias legislativas de otros países; ciertamente lo que importa es el intercambio de opiniones con expertos de carácter internacional y confrontar después con la realidad jurídica y social nuestra, para ver de qué manera podemos encarar, llevar a la realidad unas normas sobre negociación colectiva en el sector público que sean realmente adecuadas, eficaces, y que logren los resultados que todos deseamos.

Entonces en ese sentido yo quería dar primer unas ideas previas y después tratar dos cuestiones; una es la del marco teórico general en que podríamos enfocar la negociación colectiva en el sector público, y al final, la experiencia uruguaya.

Sobre la negociación colectiva en general, no exclusivamente en el sector público, supone un elemento de democracia participativa, supone la democracia en la empresa; entonces esto que estaba pensado exclusivamente para el sector privado, que nació exclusivamente para el sector privado, de a poco se fue trasladando, no quiero decir infiltrando al sector público, en ese fenómeno que ha sido fuerte, en otros países fue más rápido, en Uruguay fue más lento, de laboralización, o visión laboral de ciertos aspectos de las relaciones de los empleados públicos con el Estado, quien es en definitiva su empleador. Pero además, además de esa visión que proviene de una visión general de la negociación colectiva, en el campo del sector público es muy claro que la negociación colectiva es un instrumento de reforma de la gestión pública, como se le denomina ahora. Antes hablábamos de Reforma del Estado, que es un término que se gastó demasiado, pero la idea de que este es un instrumento, es un elemento más en la búsqueda de un Estado eficiente, que esté al servicio de la comunidad, es un elemento importante para enfocar la cuestión. No es un tema exclusivamente laboral, sino que tiene que ver con el papel o funcionamiento del Estado en una sociedad democrática y participativa.

Y tercero, para las partes, para los actores, la negociación colectiva ya es, sin ley, o sin normas que la regulen en detalle, un instrumento de gobierno del sistema de gobierno de las relaciones laborales. Y en un sistema fuertemente autónomo como es el uruguayo eso es importante, porque la experiencia ha sido con sus altos y sus bajos, la de que la negociación colectiva cuando se pudo implementar, en el campo de los organismos públicos, y acá estamos pensan-

do principalmente en los Entes y Servicios Industriales y Comerciales del Estado, que es donde más se desarrolló en la última década y media; ha sido realmente un instrumento efectivo de relacionamiento entre las partes, que en cada uno de los organismos se fue adecuando, se fue adaptando, sin perjuicio incluso de convenios con un ámbito de aplicación muy extenso, muy general para todos los Entes y Servicios.

Visto eso, desde el punto de vista uruguayo, yo señalaba pocas normas, pocas normas pero de la más alta jerarquía, es un sistema con pocas leyes, con pocos artículos, artículos sueltos, pragmáticos, muy al estilo de la legislación laboral uruguaya, pero basada no en esos artículos sueltos, posiblemente de alguna disposición legal que atacó problemas legales muy concretos, sino en las normas de más alta jerarquía, es decir, la Constitución de la República y los Convenios Internacionales de Trabajo.

Básicamente para este tema los Convenios 151 y 154 ratificados por el Uruguay en 1989 nos han permitido tener una guía para la práctica de la negociación colectiva en el Estado. Yo creo que ha sido fermental, y a veces casi invisible la presencia de la idea o de los principios o de los criterios generales de la OIT en esa materia. Pero bueno, primer idea, primero criterio, el establecimiento de mecanismos de negociación o de cualesquiera otros métodos de participación, sea el Convenio 151 abarcando un abanico, un menú, amplio, flexible para que la Administración pública en diversos ámbitos que no son todos iguales, pueda adaptar este instrumento, este mecanismo.

En segundo lugar, es uno de los temas que marcaba el Dr. Lust recién, que la OIT, tanto en dictámenes, también en informes de la Comisión de Expertos, la idea de que la falta de normas no debe obstaculizar los procedimientos de negociación colectiva. Vamos hacia una legislación en materia de negociación colectiva en el sector público, pero posiblemente esa legislación tampoco pueda resolver el ciento por ciento de todas las cuestiones, y seguramente van a haber después en la práctica cuestiones de aplicación, pero la experiencia y reitero, la experiencia que ha sido positiva en el campo de la negociación colectiva en el ámbito público, ha sido la de búsqueda de soluciones a veces con ausencia de reglamentación.

Tercero, la idea que está en el Convenio 154, donde el Estado ratifica estas normas y que las debe cumplir, en cuanto a su aplicación en la Administración pública, debe contemplar modalidades particulares, esa es la expresión de que han modalidades particulares que habilitan entonces a que el Estado, la Administración Pública, los actores en

el campo de la Administración Pública, apliquen estas normas con la necesaria adaptación, ya que no podemos trasladar mecánicamente ciento por ciento todo lo que se pueda haber elaborado en el campo de la actividad privada, hacia el sector público.

Y para terminar esto de los datos previos de la cuestión en Uruguay tenemos leyes aisladas que a veces simplemente se piensan solamente para un problema puntual en materia de negociación colectiva, pero de todas maneras esas normas están reconociendo que existe, no se plantearon un problema, vamos a habilitar, vamos a reconocer, sino que en realidad los dos o tres artículos legales que existen, algunos que ya no son de aplicación práctica, están reconociendo la existencia, el principio de la negociación colectiva del sector público.

Ahora, qué es lo fuerte en nuestro país que está planteando también un cierto marco para estudiar un eventual marco legislativo en el campo de la negociación colectiva en el sector público. Bueno, son dos que tienen que ver con el contenido: el Estatuto del Funcionario, y los Presupuestos.

Los menciono en plural porque nuestro país tiene un régimen de Estatutos múltiples, también tiene un régimen de Presupuestos. Hay un Presupuesto nacional, pero también después hay presupuestos en los Entes Autónomos Industriales Comerciales, hay presupuestos en los gobiernos departamentales, en el Poder Legislativo, o sea que tenemos diversas órbitas o diversos ámbitos de aplicación, que por supuesto, van a incidir en la materia, porque también la Constitución señala que la fijación de salarios en el ámbito público, es materia presupuestal. Por otro lado los Estatutos también, un sistema múltiple, que no exactamente coincide con las mismas órbitas presupuestales, pero supone que la Constitución en forma detallada, a diferencia de otros países, ha establecido un contenido mínimo en los Estatutos del funcionario, y unos procedimientos también para su aprobación. O sea que esto es materia constitucional, y no hay duda, esto es tema también laboral, porque ahí estamos hablando de salarios, presupuestos, y también estamos hablando de condiciones de empleo, estatutos del funcionario; no todas, pero unas cuantas en esos instrumentos que están previstos constitucionalmente.

Sr. Sergio Rossi - Secretariado del PIT CNT

Para nosotros es un placer poder compartir las experiencias que hemos tenido en este tipo de negociación colectiva a través de lo que conocemos nosotros los bichos funcionarios públicos, respecto al convenio marco que se ha firmado, que se ha

llegado a una conclusión después de mucho tiempo de intercambio de ideas, de militancia, de trayectoria, de idas y venidas, hemos plasmado blanco sobre negro, esto que es negociación colectiva.

Nosotros particularmente los “bichos públicos” hemos trascendido las relaciones laborales, hemos ido más allá de esas relaciones laborales entre el Estado y la función pública. Basta nombrar por ejemplo cuando nosotros enmarcamos determinadas líneas estratégicas y roles del Estado a través por ejemplo, cuando en la década del 90 el neoliberalismo pasó por acá, y dijo bueno, a través del mandato de organismos internacionales, casi innombrables ya para nosotros, el rol que debería jugar el Estado en la sociedad, y por supuesto ese Estado también debería tener un rol para sus funcionarios, para sus trabajadores.

El tema de la relación laboral saben es muy reciente, el derecho a la sindicalización de los trabajadores porque se entendían que los propios Estatutos marcaban cierta protección al funcionario público, porque supuestamente nosotros teníamos un patrón que era bueno. Después con el tiempo, nos fuimos dando cuenta, que ese patrón, uno a veces condena al Estado, ojo, porque yo a veces cometo ese error, acá es como la moto, el auto o la bicicleta. A veces descalificamos al Estado, diciendo el Estado pesado, el Estado esto, el Estado aquello, como si fuera un Ente propio, vivo, y nos olvidamos quienes componen el Estado, y quienes mandan en ese Estado, que son sin lugar a dudas los gobiernos, y nosotros muchas veces estamos en función de las directivas políticas de esos gobiernos que son de turno. Nosotros no sé si por suerte o por desgracia, pero estamos casi permanentes, los gobiernos pasan y nosotros quedamos. Claro que también hay una cosa que me causa mucha risa, cuando algunos hablan del término inamovilidad del funcionario público; tenemos las mismas reglas que cualquier trabajador, no estamos atornillados a ninguna silla, nos despiden como a cualquier otro trabajador privado. Capaz, y pongo alguna duda, podríamos tener alguna garantía más que en el ámbito privado, pero tenemos las mismas reglas de juego, es decir, los mismos comportamientos que pueden llevar a despedir a un trabajador privado, son aplicables a un trabajador público. Lo que pasa es que en ese concepto que decíamos, los gobiernos, en esa imparcialidad, dependiendo del sol que calentaba más, algunos eran más peinados que otros.

Esa es la relación que tenemos los funcionarios públicos, y cuando nosotros decimos que hace poco que comenzamos esta nueva modalidad de integrar el resto de los trabajadores a las negociaciones colectivas, también se dio por una gran militancia, una gran organización dentro de los funcionarios públicos, donde insisto, con esto trascendimos la demarcación pública de esa relación, la demarcación de la relación laboral pública. Por ejemplo comenzamos a manejar los objetivos, los roles del Estado, y nosotros en la década del 90 como decíamos combatimos ferozmente el neoliberalismo. Sería injusto decir que solamente los trabajadores públicos, la gran mayoría de los

ciudadanos uruguayos marcaron un objetivo bien claro del rol que deberían jugar en este caso si algunas áreas estratégicas del gobierno.

Estamos hablando de los plebiscitos, de los referéndum por ejemplo, y eso nosotros como que nos dio garantías y nos dio enseñanza como para poder participar en muchísimos ámbitos, sobre todo en ámbitos de áreas estratégicas, por eso llegamos a un convenio marco que no es por casualidad. Evidentemente, cuando Mario Ackerman, la exposición que hizo en Chile, decía que las negociaciones colectivas son como el matrimonio, se precisan tres, no, en realidad se precisan dos, uno son los gobernantes, y otros son los trabajadores en el caso del ámbito público

Una negociación colectiva en el acuerdo marco, donde por supuesto, tenemos una cantidad de puntos, ya lo saben, pero el punto principal donde nosotros por lo menos marcamos algunos posicionamientos, son las políticas de ingreso.

Recién se hablaba de las modalidades de contratación, algunos compañeros extranjeros decían, cuando le decíamos que los gobiernos de turno habían tenido 150 modalidades, de formas de ingreso, es decir las contrataciones de las relaciones laborales pasaban o superaban las 150 modalidades, donde creo que se va logrando de a poco, creo que todavía falta, y no es menor, tratar de regularizar todo ese tipo de cuestiones, las diferentes contrataciones. Hoy se puede decir que a través de algo que nosotros logramos llamar contrato de función pública, que no está y es válido decirlo amparado dentro de la carrera funcional, porque los contratados en función pública no están amparados en esa carrera funcional, algunas excepciones, como temporalidades, pero no aseguran esa carrera funcional. Pero por lo menos se fueron corrigiendo esas 150 modalidades de contratación que tenía el Estado. Yo creo que eso es importante.

Ahora eso es una parte, falta mucho para entrar a regularizar, y para nosotros es importante lo que hablábamos al principio, muchas veces se nos tilda a los funcionarios públicos de un cierto corporativismo en cuanto a las plataformas reivindicativas, yo siempre digo que en los puntos más altos de nuestra plataforma está por ejemplo las políticas de ingreso, sin lugar a dudas, porque un poco acá se mencionaba, las diferentes formas que se dieron de contratación, se debieron sin lugar a dudas por una ley que a nosotros resultó perversa, a la que nosotros llamamos Ley de Funcionarios Públicos, que prohibía tácitamente el ingreso de trabajadores a la función pública. Consecuencia se creó un caos administrativo dentro del Estado, caos que hoy todavía arrastramos y seguimos penando como en mu-

chísimos casos, costos, porque también uno de los argumentos de la prohibición de esa ley, fue que había que rebajar el costo del Estado, y ahí parece nuevamente que los trabajadores somos los que asumimos el mayor costo.

Esta ley que prohíbe el ingreso a la función pública mostró el costo más alto del Estado por la forma de contratación y por la poca transparencia que tenía ese tipo de contratación. Se gastó mucho más, y como consecuencia, marcó una descredibilidad total en la sociedad que no solamente tuvimos como consecuencia los funcionarios públicos, marcó la descredibilidad del propio Estado, siendo un riesgo muy importante para esta especie de democracia de derecho que estamos viviendo.

En esa modalidad de contrataciones se dieron figuras donde había por ejemplo cargos con nombre propio, como la época de los Virreyes, donde tenían nombre, había cargos, por ejemplo puedo nombrar en OSE, donde había cargos con nombre propio, es decir, el cargo duraba mientras duraba el nombre. Yo me preguntaba qué pasaría con los descendientes.

Pero hasta ese punto sufrió el Estado esas políticas de ingreso, ni hablar de lo que fueron las tercerizaciones. Una figura de tercerización que fue nefasta y que para nosotros sigue siendo nefasta, como cualquier figura de tercerización, porque algunos compañeros me decían que cobran productividad, a veces esas figuras tercerizadas ayudan a distribuir esa productividad entre los trabajadores, los funcionarios públicos, creándose dentro del mismo Estado, trabajadores de primera, y trabajadores de segunda. Me refiero a esto porque también hay una dicotomía, cuando se dice el Estado pesado, el Estado con muchos trabajadores, con muchos funcionarios, porque cuando se habla de Estado pesado es sinónimo de que hay mucho bicho político dentro de ese Estado, no lo manejen con otros conceptos, anteponiéndose por ejemplo lo que son las deficiencias privadas, también, una de las cosas que mencionaba Ackerman, sin lugar a dudas, y en eso coincido, no puede haber una asimetría entre un Estado burocrático, un Estado ineficiente, con empresa eficiente y no burocratizada.

Si nosotros en cualquier país del mundo, por lo menos, mundo occidental y cristiano, encontramos un Estado pesado y burocrático, vamos a encontrar empresas privadas pesadas y burocráticas y si nosotros encontramos que ese Estado no cumple con los convenios más allá de las ratificaciones, más allá de todas las sugerencias que podamos tener a nivel nacional e internacional, no cumple en sus relaciones laborales con sus trabajadores, sin

lugar a dudas, por una cuestión de que no va a tener autoridad moral para hacer cumplir a las empresas privadas esa relación laboral.

Por lo tanto en la medida en que el Estado tenga las reglas de juego claras y la transparencia clara en cuanto a políticas de ingreso, en cuanto a carrera funcional, en cuanto a qué estrategias son ciertas áreas para el Estado, sin lugar a dudas eso se va a trasladar hacia las relaciones laborales del sector privado. Entonces, como primera medida me parece que no podemos hablar de un Estado deficiente, con empresas dentro de la misma demarcación jurídica de un país, con empresas privadas eficientes. Es imposible, así lo ha demostrado la historia, y tampoco podemos hablar de una mala relación laboral con sus trabajadores el Estado y una buena relación con el ámbito privado, tampoco existe eso.

Lo hemos demostrado dentro de lo que fue la década del 90, la mayor crisis hasta el 2003, lo que han sido las políticas neoliberales en cuanto a la desregulación, un poco se hablaba de una ley que desregulaba en cierta forma los Estatutos del funcionario público, estaba también enmarcado en ese tipo de tercerizaciones porque se veía que el Estado era muy rígido en sus Estatutos. Habría que discutir si es que los Estatutos son rígidos o por el contrario lo que se quiere hacer es desregular esos estatutos, lo que en ciertas medidas nos da determinadas garantías siempre dependiendo de quien lleve el timón.

Entonces sin lugar a dudas que nosotros como trabajadores tenemos un rol, en este país por suerte tenemos una Convención Nacional de Trabajadores que nuclea a todos los sindicatos, y que nuclea a todos los sindicatos públicos. Por suerte, por suerte no, creo que a raíz de mucha discusión y mucha lucha, hemos llegado a tener un acuerdo marco de negociación colectiva que contempla absolutamente a todos, y que en cierta medida, en la medida que hemos podido hacerlo, hemos regularizado situaciones, en la medida que los trabajadores hemos podido participar en las diferentes comisiones, hemos podido regularizar situaciones como ésta, como la de los ingresos, pero sin lugar a dudas cuando hablamos, y está bien, porque creo que hay muchos que estamos haciendo nuevas experiencias, en algunos planos. Nosotros decimos que somos independientes, no prescindente, pero somos independientes, tenemos independencia de clase, pero sí nos hemos ganado el derecho por ejemplo por lo menos de discutir el rol del Estado, las áreas estratégicas del Estado, a discutir, y eso está dentro de este Convenio marco.

Vamos a hablar también del tema de la Ley, una ley que hoy está bastante en debate. También creo

que nos hemos ganado el derecho de discutir las políticas de ingreso al Estado, a discutir las y debatirlas con el gobierno, porque me parece que es sano, y se ha demostrado que en la medida en que los trabajadores hemos participado en áreas estratégicas, hemos participado en comisiones de políticas de ingreso, hemos participado en lo que son las carreras administrativas, ha funcionado mucho mejor la cosa, porque lo que hablábamos al principio, de que cuando teníamos un buen patrón, el Estatuto en cierta forma nos amparaba, pero ese buen patrón era quien marcaba la cancha, sin poder participar nosotros en esas estructuras de los Estatutos. Podría ser un bien, bueno o malo, pero nosotros no teníamos esa posibilidad de discutir. Eso con el tiempo se fue desgastando, hoy la realidad es que los trabajadores hemos demostrado no sólo tener la capacidad para discutir las estructuras de un organismo, sino también la capacidad de poder discutir las políticas de ingreso y las áreas estratégicas, porque cuando hablábamos al principio de las políticas de ingreso que llevaron a 150 modalidades de políticas de ingreso a partir de los gobiernos anteriores, decíamos bueno, estábamos en contra, porque era un disparate, porque evidentemente no amparaba ninguna relación laboral, y se seguía manteniendo con un pincel si se me permite el término, a todos aquellos ingresos que dependiendo de la famosa tarjeta de muchos colores, de muchos, y haciendo bien los mandados, era como se podía acceder a un trabajo en la función pública. Debemos ser honestos, no ha habido una transparencia, no ha habido reglas de juego claras respecto a las políticas de ingreso a la función pública. Entonces así la sociedad decía los funcionarios públicos son privilegiados porque dependen del sistema político, cosa que se transformaba en un boomerang muchas veces para nosotros mismos.

Hoy tenemos un Acuerdo marco de negociación colectiva, que es un avance que no es menor, pero nos falta el tema de la Ley. Una ley que se me acaba de caer por ahí, parece que es el destino de esta Ley, caer por ahí. Algunas cosas ya las ha dicho Mario, algunas cosas que nos gustaría profundizar y discutir ya que estamos en este ámbito, abrir un poco el debate.

Primero, creemos que la ley debe abarcar a todos los públicos, sin lugar a dudas, porque me parece que una Ley debe estar por encima de un Acuerdo marco, no debería estar por debajo, porque es ley, se supone que es superior, y por tanto debe abarcar a todos los públicos. Como PIT CNT entendemos que una ley debe estar enmarcada, por lo menos debe tener un manto para todos los públicos. La otra parte que debería estar en la ley, por lo menos, no quedar excluido, las estructuras organi-

zativas administrativas públicas. Las áreas estratégicas, las políticas de ingreso, los trabajadores poder discutir áreas estratégicas del Estado, poder discutir estructuras y re estructuras, poder discutir capacitación, y poder discutir políticas de ingreso.

Poder discutir, y por favor, esto no significa co-gobernar para poder desarrollar un corporativismo, todo lo contrario, absolutamente todo lo contrario. Es cuando nosotros hablamos de reforma del Estado dentro de la Comisión de Reforma del Estado, la Reforma del Estado no le compete al sistema político, tampoco le compete solamente a los funcionarios públicos, creemos que la Reforma del Estado le compete a la gran mayoría de la sociedad, le compete a la sociedad organizada, porque en definitiva el Estado es a quien representa esa sociedad, pensamos que los que nunca tuvieron oído nunca tuvieron voz, yo creo que esas reformas, lo mismo que este tipo de convenios marcos, se deben contemplar también los roles, las capacitaciones, las estructuras y las políticas de ingreso. Sin los trabajadores creo que va a ser muy difícil poder crear una ley que le de un marco legal en una normativa para que pueda estar por encima del convenio marco que hemos firmado. Nosotros en lo que va de este año el Consejo Superior de Negociación colectiva, se va a reunir, así me lo informaron, en el día de mañana para poder discutir algunas áreas, algunos puntos como es sin duda política de ingreso y rol del Estado dentro de la Reforma del Estado. Tenemos ese ámbito, tenemos que avanzar en la Ley, no hemos podido hacerlo, es válido decirlo, nosotros estamos en una discusión muy fuerte respecto al tema de la Ley, tenemos asimetrías importantes respecto a este tema, nosotros lo estamos discutiendo en el Departamento de Público, área del PIT CNT, tenemos diferencias en este momento respecto al tema de la Ley, cosa que lo vamos a debatir nuevamente en el día de mañana.

Esta es la situación en que estamos hoy funcionarios y gobierno, se ha avanzado, sí, este es el famoso tema del vaso de agua, uno lo ve como lo quiere ver, nosotros lo miramos de este lado, que somos trabajadores, que somos funcionarios públicos, y vaya que los funcionarios públicos hemos sufrido las políticas neoliberales, por favor.

**Profesor Lic. Mario Ackerman
Representante OIT Ginebra**

Primero, voy a hablar de la Administración Pública. Las circunstancias de que en muchos países, y este es uno de ellos, de que se llame funcionario a todo aquel que recibe una remuneración del Estado, y se le de la condición de funcionario público,

no quiere decir que para la OIT especialmente, y para los sistemas de negociación colectiva, todo sea Administración Pública. Cuando hablamos de Administración Pública, estamos hablando de la Administración del Estado, del Poder, fundamentalmente del Poder Ejecutivo, aunque también está incorporado a esto el Poder Legislativo y el Poder Judicial que a su vez tienen matizaciones.

Segunda observación, relaciones colectivas, sindicalización y negociación colectiva en el sector público no supone ni pérdida de la condición funcional, esto es, hay una compatibilidad absoluta entre condición de funcionario, condición estatutaria y negociación colectiva, ni menos aún privatización de la relación, esto sigue siendo público, aún cuando algunos países, como puede ser la experiencia italiana, hayan hablado de una privatización, pero esto es el modelo italiano.

Tercera observación, hay que mirar con gran cuidado lo que han sido las experiencias extranjeras.

En esta materia especialmente, toda comparación tiene que ser mirada con gran cuidado. Solo se puede comparar lo comparable, y sólo se puede copiar aquello que es adaptable a la realidad propia. Esto es como la moda, si uno se equivoca en la moda, puede quedar ridículo, pero si uno se equivoca al copiar una política social, una política económica, puede provocar una catástrofe. Esto es, lo que hicieron los demás, vale, es interesante mirarlo, pero hay que ver hasta donde sirve.

Por la cuarta observación, el sistema de relaciones colectivas tiene un fuerte condicionamiento jurídico, político, institucional e histórico. Esto no es una casualidad, no es que nace de un día para otro, y para atrás no hay nada. Cada sistema de relaciones laborales y sobre todo en el sector público, es contingente, depende del lugar, de la historia, de la circunstancia política actual.

En quinto lugar, como van a ver ustedes los ejemplos que voy a dar, son ejemplos de experiencias institucionales, esto es, de marcos normativos reales y no de lo que han sido experiencias informales que no tiene límite, no tiene límite porque la realidad es que relaciones colectivas en el sector público hay siempre, aún cuando estuvieran prohibidas, pero siempre en alguna medida se negocia, siempre en alguna medida se acuerda.

Y por último, y esto está adelantado ya, en esta materia hay una enorme heterogeneidad y en alguna medida, poca experiencia prolongada en el tiempo, porque esto recién empieza y no solo aquí, es como si se hubiera producido una implosión democrática en los Estados, es una explosión de democracia en el sector público que para todos es

novedoso, y en alguna medida hasta es novedoso para la OIT, y lo digo, y después lo voy a reiterar.

Si uno piensa que la OIT nace en el año 1919, como un acuerdo inter gubernamental, pero con una estructura tripartita, los gobiernos que vienen a conformar la OIT vienen como gobierno, no vienen como empleadores, y todo el diseño de los primeros treinta o cuarenta años de la OIT están pensados sobre la lógica de que el Estado no es el empleador, sino que es el gobierno. La novedad aparece después, el Convenio 151 es del año 1978, la novedad aparece después, y esto es lo que ha provocado que sea todo nuevo, y es nuevo entonces, encontramos con una estructura de los Estados, que no son solamente el Estado que viene a sentarse a la OIT, al interior los Estados tienen una estructura en la que el gobierno no controla todo lo que controla.

El Estado es un empleador modelo, lo que hace el Estado se trasmite como señal al sector privado por dos razones: la primera por aquella ostentación natural del poder, el Estado le está diciendo a la sociedad, “yo hago esto, haga usted lo mismo“. Si el Estado tiene trabajadores no registrados, si hace contrataciones precarias, si paga salarios como salarios y salarios como no salarios, ese salario travestido que parece salario pero no es salario, así que no lo traten como salario porque se van a llevar una sorpresa; o estos trabajadores que aparecen con contrataciones no regulares, el Estado le está diciendo a la sociedad esto es una manera de lograr eficacia en la gestión, puede hacer lo mismo.

Pero hay una segunda razón, y es que el Estado en todos los países del mundo, es el mayor empleador. No hay empleador que tenga tantos trabajadores como el Estado, no hay empleador en el mundo que tenga tantos trabajadores como el Estado, y en América Latina ni qué hablar.

Es esa doble razón la que lleva a que lo que haga el Estado es una señal para el resto de la sociedad en este territorio.

Característica, extensión y fragmentación del Estado. No es homogéneo, no es homogéneo y está absolutamente disperso. Eso produce una tensión entre centralización y descentralización lo que hace difícil la concentración de las políticas en materia de relaciones con el personal.

Un par de datos más. Fuerte incidencia de la política en el Estado, el Estado es el único sujeto que tiene la certeza de que periódicamente van a cambiar los jefes, o sea la cabeza principal va a cambiar necesariamente. En muchas empresas privadas también, pero no en la pequeña y mediana empresa, los grandes grupos económicos se ven-

den, pero en la mayoría de las empresas hay discontinuidad en los trabajadores porque se jubilan, porque los despiden, porque se mueren, pero el dueño, el presidente de la empresa continúa, incluso lo siguen sus sucesores.

En el Estado necesariamente la cabeza y los auxiliares de la cabeza cambian, sobre todo en los sistemas democráticos, pero aún en las dictaduras. No hay vocación de permanencia, hay contingencias, hay circunstancias, el empleador es un empleador circunstancial.

El Estado no tiene fin de lucro, sí lo tiene el sector privado, y esto tiene una enorme importancia a la hora de ver los conflictos. Los conflictos en el sector público son muchísimo más duros, y las medidas de fuerza, son más duras que en el sector privado, y mucho más prolongadas, por qué; porque el Estado no pierde plata con la huelga, lo pierde el sector privado. Al contrario, en una buena huelga, el Estado ahorra de pagar los sueldos, esto genera un conflicto de otra naturaleza, en el que la negociación es mucho más difícil, el Estado pasa a tener menos urgencias. O por supuesto, consecuencias políticas, pero fuera de los periodos electorales tampoco le importa demasiado.

Simétricamente, históricamente ha sido paternalista, y siempre ha evitado y ha liberado a sus trabajadores del riesgo de la insolvencia, por ahí paga mal, paga tardíamente, congela los sueldos, pero paga. El Estado no desaparece, la empresa privada sí puede desaparecer y eso hace que a veces los trabajadores acepten condiciones de trabajo menos favorables. Más vale malo conocido, poco pero seguro.

Y la última observación, es que el Estado tiene a su interior, colectivos absolutamente heterogéneos, los casos son comparables, homologables a los del sector privado, educación, salud, la banca, son actividades en que el Estado es el principal empleador, pero tiene sus homólogos en el sector privado, entonces acá tenemos el efecto imitación. El médico del sector público dice por qué me pagan menos que al médico del sector privado y el médico del sector privado dice por qué sus condiciones de trabajo son como son, y yo no puedo tener lo mismo. Allí hay un ida y vuelta en esta heterogeneidad y similitud con el sector privado.

Cómo se proyecta esto sobre el colectivo laboral, en lo individual, hay diferencias, y en lo colectivo también.

La primera diferencia en lo individual desde el lado de los trabajadores, es una sola y grande. La potenciación del poder del Estado. El empleador siempre ejerce sobre el trabajador poder, es una

relación de poder, hay uno que manda y otro que obedece; en el Estado el que manda tiene además la facultad de fijar las leyes, la facultad de aplicarlas, la facultad de cambiar las reglas generales. Hay una segunda característica diferencial, la primera es la potenciación del poder, pero la segunda es que la relación de empleo público se rige por el Derecho Administrativo, es un contrato administrativo de empleo público, con todas las particularidades que tiene el contrato administrativo. Independientemente de las irregularidades de los contratos de Derecho Privado, pero a regla general es que estamos en el terreno del Derecho Administrativo, en el Derecho del Trabajo las relaciones de trabajo privado se rigen por el Derecho Privado llamado Derecho del Trabajo, y en lo colectivo, la diferencia con lo colectivo es que hay en el sector público tasas muy altas de afiliación. Las tasas de afiliación al sector público siempre son mayores que en el sector privado, por la continuidad de los trabajadores, por la llamada estabilidad en el empleo, y hay un enorme fraccionamiento y estratificación como consecuencia de la variedad de colectivos laborales, o sea, no solo esa falta de homogeneidad al interior del Estado se traduce en una falta de homogeneidad en los trabajadores del Estado. Entonces están los trabajadores del Estado bancarios, los trabajadores del Estado funcionarios al servicio del Estado, los funcionarios del Estado educadores, docentes, los trabajadores de la salud, los trabajadores bancarios, los trabajadores de la aduana, etc., distintos ámbitos, lo que supone condiciones de trabajo distintas, pero más de una vez, organizaciones sindicales diferentes.

Bien, en este contexto aparecen las particularidades de la negociación en el sector público, que marcan una enorme limitación, no solo para la posibilidad sino aún para la sinceridad de la negociación.

El Estado no puede ser comprometido contractualmente como puede comprometerse contractualmente un empleador privado, esto necesita el funcionamiento de distintas instancias, la existencia de distintas instancias supone la concurrencia de distintos sujetos a la hora de negociación, por el Estado nunca hay una unificación de la negociación, no es que viene alguien y dice yo comprometo este convenio, y esto pasa aquí y pasa en todo el mundo. Hay por lo menos tres sujetos que vienen a la mesa de negociación por el sector público. La representación del Estado empleador, la Oficina de Servicio Civil, la Secretaría de la Función Pública, como se la quiera llamar, que es el jefe de personal; viene el que pone la plata, es el Ministerio de Economía, y viene el Ministerio de Trabajo que es el que se ocupa de las relaciones colectivas del trabajo. Con un pequeño problema, no siempre coinci-

den. El gran problema previo a la negociación colectiva, es que previo a la negociación colectiva, se tiene que producir una primera negociación, que es al interior del Estado, porque el Ministerio de Trabajo no quiere conflictos, la Oficina del Sector Público tiende a pensar desde la lógica del Derecho Administrativo, y el Ministerio de Economía no quiere poner la plata, ese primer conflicto es la primera y más difícil de las negociaciones, después las cosas se alivian.

Del lado del sector laboral, el interés es común, por eso es más fácil pedir, y por eso es tan difícil dar, y por eso es tan complicado llegar a un acuerdo, más allá de las limitaciones formales, de las limitaciones de presupuesto.

Es difícil encontrar un sujeto que resuelva el conflicto, y por último, y por eso decía yo la sinceridad de la negociación, el Estado aún cuando acuerde o conceda un aumento salarial, que es uno de los temas centrales, aunque voy a insistir en que esto no es lo más importante, aunque parezca mentira, el Estado siempre, aunque haya concedido un incremento salarial, aunque haya mejorado condiciones de trabajo, siempre se reserva la posibilidad de reducir los salarios, aunque haya concedido un aumento; cómo, con la política impositiva.

El Estado es el que fija como gobierno la reducción de los salarios por la vía de la política impositiva, de manera que aún concediendo le queda el último recurso de la compensación por la vía de la reducción.

Yendo ya a la negociación colectiva, primero cómo se han diseñado los modelos. Yo sé que ustedes están discutiendo, quieren tener una ley, a veces uno recuerda aquella experiencia de las mujeres en los EEUU que peleaban por la igualdad de derechos, y querían la ley de igualdad de derechos, y un Senador cavernícola les contestó, “pues quieren la ley, van a tener la ley, pero nada más que la ley”. Y esto pasó durante mucho tiempo.

La necesidad de un acto estatal para poner en práctica lo pactado, es lo que ocurre en la mayoría de los países pero con matizaciones, en España para los Acuerdos, en Portugal para los Convenios, en Argentina, en Suecia, se necesita aprobación parlamentaria. Sistema mixto, algunas materias son directamente operativas, otras materias necesitan un acto normativo, o sea un Decreto o una Ley.

Estructura de la negociación, el título nada más, depende del país, depende de la organización administrativa, podemos tener una estructura centralizada, podemos tener una estructura combinada de delegación de materias, podemos tener una es-

estructura escalonante, la variedad de las estructuras de negociación colectiva va a depender del modelo de relaciones colectivas, y sobre todo del modelo de organización del Estado.

El ámbito personal, esto es un tema central, está claro que entra dentro del modelo de negociación colectiva centralizada el Estado como Administración Pública centralizada. El problema está en que la organización política y administrativa del país no siempre es compatible con un modelo centralizado, esto da lugar a dos respuestas.

La participación de todos los sectores involucrados en el acuerdo general, y la delegación de materias a los distintos ámbitos donde se puede negociar es un eje central. Esa negociación es en extremo compleja, piensen en el modelo de un país como Uruguay, o como la Argentina. La Argentina tiene negociación colectiva para la Administración Central y cada Provincia tiene su modelo de negociación colectiva; y no están vinculadas. Lo que puede ocurrir es que para ciertos ámbitos, aún en la Administración centralizada ciertas materias se delegan en ámbitos descentralizados, algún organismo público, algún Ente, que no tenga desvinculación del Estado Central, pero que tenga cierta autonomía. La estructura de negociación colectiva está condicionada por la estructura política y administrativa de cada país, no es lo mismo un país unitario que un país federal, no es lo mismo un país organizado en departamentos que un país organizado en municipios, o como en Chile un país organizado en regiones. Cada país diseña su modelo en función de su estructura política y en tanto exista la posibilidad de que la Administración Central comprometa a las Administraciones municipales, porque sí no, no hay ninguna posibilidad de centralizar la negociación.

Por supuesto dentro del ámbito personal hay que admitir que ciertos sujetos están excluidos de la negociación colectiva. Las Fuerzas Armadas, la Policía, el Clero Oficial en los países que lo tienen, el Poder Judicial como Poder, y sobre todo si se trata de un Poder con autarquía administrativa económica y financiera que no puede ser comprometido ni por el Poder Legislativo ni por el Poder Ejecutivo, pero hay algunos países en los que el Poder Judicial depende para su existencia de las transferencias de dinero que le apruebe el Poder Legislativo que no tiene autarquía plena, entonces ahí se dice que hay una vinculación de Poder Legislativo y Poder Judicial, insisto una vez más, depende del modelo político de cada país.

Quien negocia, eso ya lo dije hace un rato, acá tenemos un problema de conformación del sujeto negociador estatal, que produce un conflicto al in-

terior. Así como a veces existen los conflictos inter sindicales en la negociación colectiva en el Estado, se produce la negociación al interior de la administración del Estado porque hay tres sujetos con concepciones diferentes, no con intereses contradictorios, sino con concepciones diferentes de lo que son las relaciones colectivas y esto genera una tipología especial de conflicto. Lo que se intenta normalmente es que la mesa de negociación esté integrada por los tres sujetos interesados y que necesitan dar opinión. El Servicio Civil de Estado, la Oficina del Sector Público, el Ministerio de Economía, y el Ministerio de Trabajo. Algunas veces el Ministerio de Trabajo (caso del modelo argentino) aparece como conciliador, como coordinador, como componedor de los conflictos que se puedan producir al interior de ese sujeto negociador. En Italia por supuesto lo resolvieron crear un organismo especial que es el ARAN que está presidido por un funcionario independiente que en general es un Profesor universitario, en algún momento fue Humberto Romanioli, en otro momento fue Mario Richardi, estamos hablando de los grandes Profesores italianos.

Qué es lo que siempre suele estar excluido en todas las legislaciones del mundo. La organización administrativa del Estado, el poder disciplinario del Estado, esto no se delega nunca, a veces en materia disciplinaria se crean comisiones, comités técnicos pero el Estado se reserva esa parte del poder, que es el referido a la sanción disciplinaria.

Cuál es el contenido real posible, definir el ámbito de aplicación, como se proyecta el convenio sobre los afiliados y sobre los no afiliados, al sindicato, porque el sindicato es el que viene a negociar, qué hacemos con la cuota sindical, la retiene el Estado, no la retiene el Estado. Materia de salud y seguridad en el trabajo, esta es una materia clave, porque los trabajadores necesitan un buen salario, esto no tiene discusión, pero primero los trabajadores necesitan no morir de cáncer, ni caerse de un andamio, y esa es la primera materia que tiene que ser negociada, cuidar la vida y la salud de las personas que trabajan, y en esto hay responsabilidades compartidas, y las entidades sindicales tienen enorme responsabilidad en participar en la determinación de las condiciones de empleo, porque es muy fácil incluir un adicional por trabajo peligroso, un adicional por trabajo insalubre; esto es monetizar la vida y la salud de las personas que trabajan. Mucho más complicado es crear un comité mixto de salud y seguridad en el trabajo para cuidar las condiciones de trabajo; esta es materia, sobre todo de los países de América Latina, donde la Administración del Estado suele tener limitaciones para controlar las condiciones de salud y seguridad en el trabajo. Esta es materia necesaria de la negociación colectiva.

La discriminación en el empleo, mecanismos directos e indirectos para evitar la discriminación en el empleo y promover igualdad de trato, y no es solamente el cupo, porque el cupo es la forma más estúpida de resolver el problema de la discriminación.

Jornada de trabajo, formación profesional, estas son materias cotidianas necesarias para la vida del trabajo. En lo colectivo, por el crédito de horas para los representantes sindicales, es decir que se reconozca una cantidad de horas para participar en actividades sindicales, la regulación del conflicto, es decir, cómo hacer huelga. Ambas partes están interesadas en cómo hacer huelga, porque hay que tener presente que normalmente el Estado presta un servicio a la comunidad, y hay un tercero interesado en ese conflicto, que es el ciudadano, es el habitante, el usuario. A este hay que darle una señal, porque entre otras cosas es el que está pagando los sueldos, por la vía de o impuestos, entonces a él también hay que darle alguna seguridad de que los conflictos entre el Estado empleador y el trabajador, no se van a proyectar injusta, exagerada o indebidamente sobre el interés de los consumidores, de los ciudadanos, o de los usuarios. Entonces hay señales que se pueden dar desde la negociación colectiva, porque ojo, una vez que la negociación colectiva resuelve esto, le cierra la puerta al Estado para que pretenda hacerlo a través de una ley. La mejor regulación del conflicto es la negociación pactada, uno dirá, y se cumple. Esto también opera como un pacto de caballeros, sobre todo en el desarrollo de las medidas de fuerza.

La existencia de un local, una cartelera sindical, estas son materias de interés colectivo que son producto de las negociaciones.

Antes de actuar cuando se piensa en un sistema de negociación colectiva es qué se quiere negociar, cómo se quiere negociar, y fundamentalmente para qué se puede negociar. Insisto, si la discusión es nada más que salarial, nada de esto sirve.

T/A Marinella Echenique, Coordinadora del Proyecto SIRO (Sistema Integrado de Retribuciones y Ocupaciones de la Función Pública) - ONSC.

En lo que refiere al Seminario que nos convoca se enmarca en una serie de definiciones. El primer punto es el fortalecimiento de los actores sociales en la negociación colectiva, el segundo punto, desarrollar un programa de fortalecimiento de las condiciones de trabajo, salud e higiene laboral, y la interacción de la negociación colectiva y el presupuesto nacional.

¿Qué progresos fuimos obteniendo en cada uno de estos puntos? El primero como habíamos estado, y se había ofrecido, la Oficina de Servicio Civil brindó la infraestructura de la Escuela de Funcionarios Públicos para que durante el transcurso del año 2006 se realizaran cursos de negociación co-

lectiva en general, y en particular en el sector público, del que participaron funcionarios de la Administración Central, y dirigentes sindicales de COFE. Ese curso fue dictado por dos compañeras Abogadas de la negociación colectiva, que representaban al Ministerio de Trabajo, la idea es continuar desarrollando esta actividad durante este año, extendiéndolo a toda la administración pública, llámese otras empresas públicas, gobiernos departamentales, y otros Entes Autónomos.

En el punto dos de la Agenda, se creó a nivel de la Inspección General de Trabajo, División del Ministerio de Trabajo, una Comisión Asesora tripartita integrada por representantes del sector empleador, representantes de los trabajadores del PIT CNT y del gobierno con el fin de elaborar un borrador de la reglamentación del Convenio Internacional 155. En la actualidad se sigue trabajando sobre ese tema.

Cabe resaltar que la delegación de la Central Sindical está representada por el sector privado y el público.

Con respecto a los temas de salud ocupacional, en organismos del Estado se hizo un convenio con la Facultad de Psicología, para que a través de ese convenio nos informaran cómo era que actualmente funcionaba este tema de la salud ocupacional. Entendemos que era necesario que en cada Inciso de la Administración Central tuviera no sólo una estructura organizativa, sino cargos que pudieran llevar adelante esta temática. Es así que en esta Rendición de Cuentas se crea lo que llamamos la Gestión de Desarrollo Humano, junto con un cargo para que cada Inciso pueda estar convocando dentro del inciso a funcionarios que puedan llevar adelante esta temática.

Qué experiencias y lecciones aprendidas hemos tenido en este proceso. Como señalaba Rossi hace un momento, se crearon Comisiones bipartitas que entendemos realmente fueron fruto de un acuerdo que se plasmó también en las normas de la Ley de Presupuesto.

Actualmente para estas normas de la Rendición de Cuentas 2006, se está trabajando y fue presentado al Parlamento un modelo de nominado Sistema Integrado de Retribuciones y Ocupaciones, y otro en el cual tuvo una presencia de COFE a través de un Asesor, el Proyecto que se denominó Categorización y Simplificación de los Conceptos Retributivos.

Estamos trabajando en cuatro proyectos de recursos humanos que entendemos que tenemos que fortalecer para efectivamente lograr una mejora en los Servicios de la Administración Pública.