

LA NEGOCIACION COLECTIVA EN EL SECTOR PUBLICO

Laura Bajac*

I. La negociación colectiva

La negociación colectiva es una de las formas más importantes que adopta el diálogo social, el que incluye todas las formas de relación entre los actores, distintas al conflicto abierto. El sistema de relaciones laborales está compuesto por tres actores principales: las organizaciones de trabajadores, los empleadores y sus organizaciones y el gobierno, que se relacionan entre sí de dos maneras: a) por el conflicto y b) por la negociación en sentido amplio o diálogo.

El Convenio Internacional del Trabajo N° 154 define la negociación colectiva como aquella comprensiva de todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una o varias organizaciones de empleadores por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores con el fin de: a) fijar las condiciones de trabajo y empleo, o b) regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o c) regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez. Nótese que la definición no contiene referencia al acuerdo, que será sólo una posi-

bilidad, lo esencial es desarrollar el proceso negocial con el fin de arribar al mismo.

El derecho a la negociación colectiva forma parte de la libertad sindical, junto con el derecho a la sindicalización y la huelga. Es un derecho humano fundamental, que ha sido recogido en múltiples Instrumentos Internacionales, tales como Pactos, Declaraciones y Convenios Internacionales de Trabajo.

Los sujetos de la negociación colectiva son, por parte de los trabajadores, un sujeto colectivo, esto es sindicatos u organizaciones de trabajadores representativas; y los empleadores, que puede ser uno sólo, varios o una organización.

Los sujetos de la negociación colectiva deben ser independientes y han de tener la facultad de organizarse sin intervenciones de las autoridades públicas que limiten o entorpezcan el ejercicio legal de este derecho. Las organizaciones de los trabajadores no deben estar bajo el control del empleador u organización de empleadores (Convenio Internacional del Trabajo 87 y 98).

¿Qué sucede si encontramos más de una organización representativa de trabajadores? La Ley N° 13.556 establece que la

* *Doctora en Derecho y Ciencias Sociales, Docente desde el año 2000 en la Cátedra del Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Integrante del Instituto del Derecho del Trabajo de la UDELAR, Representante del Poder Ejecutivo ante los Consejos de Salarios desde el año 2005 y representante en el Consejo Superior de la Negociación Colectiva en el Sector Público.*

legitimación por la parte trabajadora para celebrar convenios colectivos, es decir los acuerdos a los que se arriben en la negociación colectiva, necesariamente corresponde a la organización más representativa.

Asimismo, establece los criterios para tal calificación, que no se limita a la cantidad de afiliados, sino que considera la antigüedad, continuidad e independencia de cada organización.

II. Particularidades o peculiaridades de la negociación colectiva en el sector público.

La negociación colectiva es un instituto que tiene su origen en el Derecho del Trabajo. Los derechos que conforman el derecho colectivo de trabajo -el derecho de sindicalización, el derecho de huelga y el derecho a la negociación colectiva- históricamente han sido objetados en el sector público. Entre otros motivos se destacan:

a) que el Estado es el mejor patrón;

b) la existencia del Estatuto del Funcionario, ya que según una de las interpretaciones del mismo, los funcionarios públicos no tendrían por qué luchar para lograr derechos, porque los mismos son reconocidos a través de una relación estatutaria de derecho público regulada unilateralmente por el Estado;

c) que dada la naturaleza de la relación de empleo público habría un conflicto de lealtades en detrimento del interés público y de la fidelidad y neutralidad del servidor del Estado, lo que excluiría la aplicación de los institutos originados en el derecho laboral.

Pero con el tiempo, la discusión sobre el derecho de los funcionarios públicos de constituir y organizar sindicatos, hacer huelga y negociar colectivamente ha sido superada, con las excepciones o/ y limitaciones de las fuerzas armadas, la policía y los funcionarios que actúen como órganos de poder, las que derivan princi-

palmente de los CIT 87 y 151.

La negociación colectiva fue el último de los institutos del derecho colectivo en hacer su aparición en el sector público, detectándose determinadas particularidades o peculiaridades con relación al empleador, a los trabajadores, a la instrumentación de los acuerdos, y a la vigencia de los mismos.

El empleador, no es cualquier empleador, sino que es el Estado. El mismo es un empleador peculiar, tiene los poderes de mando de los empleadores privados, más los políticos institucionales, puede cambiar las leyes, tiene la policía y tiene a los jueces.

En un Estado de Derecho, para tomar sus decisiones se encuentra sometido a normas constitucionales y legales, así como al contralor de ciertos órganos. Por ejemplo, las remuneraciones de los funcionarios suponen un coste económico que debe reflejarse en los presupuestos públicos, cuya aprobación compete a órganos como el Parlamento o las Juntas Departamentales. Estos órganos no necesariamente son los empleadores de los funcionarios públicos y sus decisiones tienen que tener en cuenta la situación económica del país y el interés general. Por esta razón, las personas que negocian en la administración pública se ven sometidas a las directivas o al control de un órgano exterior como el MEF, o una comisión interministerial.

Asimismo, en sociedades democráticas, existe la certeza de que las cabezas de conducción del Estado necesariamente cambian, siendo el empleador circunstancial.

Por otra parte, la estructura de los Estados, la extensión y fragmentación, plantea la realidad de que el Gobierno Central no lo es todo, no controla todo. La compleja estructura funcional del Estado, basada en el principio de separación de poderes, así como particularidades determinadas por las autonomías territoriales, determinan diferentes ámbitos

de negociación, distintos actores, diferentes materias y ámbitos de aplicación.

Con relación a los trabajadores, la posición de subordinación es mayor por el doble poder que tiene el Estado, pero tienen en general, un refuerzo de estabilidad. La existencia de estatutos que reglamentan en forma casi exhaustiva los derechos, los deberes y las condiciones de servicio de los funcionarios públicos, todo dentro de la órbita del Derecho Administrativo.

Respecto a la instrumentación de los acuerdos de la negociación colectiva en el sector público, los mismos no siempre se recogen en convenios colectivos, y muchas veces cuando sí se realizan, necesitan de un decreto, resolución o ley. Este aspecto de la negociación, se relaciona con el tema de las fuentes del derecho y su funcionamiento en el Derecho del Trabajo y en el Derecho Administrativo. Cuestión que, en esta etapa de desarrollo de la negociación colectiva en el sector público, no está resuelto. Así, el acuerdo al que se arribe puede ser eficaz, pero estar condicionado su instrumentación por un acto de gobierno. Por otra parte, el acuerdo puede estar sujeto a la ratificación o aprobación por un tercero. Por ejemplo el Presupuesto, que puede recoger acuerdos entre los funcionarios públicos y la Administración Central, debe ser aprobado por el Poder Legislativo, que no fue parte en la negociación.

III. El marco normativo.

El marco normativo de la negociación colectiva en el sector público, está dado por la Constitución de la República: artículos 57, 72 y 332 ; los Convenios Internacionales de Trabajo: 87, 98, 151 y 154, ratificados por las leyes N° 12.030 y N° 16.039; el Texto Ordenado de los Funcionarios Públicos, Decreto N° 200/997; Decretos N°104/2005 y 113/2005; Acuerdo Marco, suscrito el 22 de julio de 2005; Ley 17.940 de protección y promoción de la

libertad sindical; Convenios Colectivos de las empresas públicas y otros organismos.

IV. Antecedentes.

Con relación a los antecedentes de la negociación colectiva en el sector público, a nivel de la Administración Central, los primeros intentos consistieron en experiencias informales de negociación con motivo de la elaboración de la ley de presupuesto en el año 1967. También se señala el primer convenio salarial de los diques del Estado, en el año 1966, y un convenio salarial del Sodre.

En la década de los noventa, los Entes autónomos y servicios descentralizados del dominio industrial y comercial del Estado y algunos de los Gobiernos Departamentales, comenzaron a celebrar convenios colectivos con las organizaciones representativas de sus funcionarios. Estos convenios se caracterizan por utilizar un lenguaje laboral, aún cuando se refieren a materia que, según la Constitución, pertenece al estatuto del funcionario.

También se suele mencionar la ley N° 16.736 (art. 739) que creó una Comisión Permanente de Relaciones Laborales para la Administración Central y los organismos comprendidos en el art. 220 de la Constitución, con el cometido de asesorar en materia salarial, condiciones de empleo y demás temas regulados por los Convenios Internacionales de Trabajo. Integrada por representantes del Poder Ejecutivo, a través del MEF, OPP, MTSS y organizaciones más representativas de los funcionarios públicos. En la práctica actuó durante dos años y cumplió principalmente funciones de mediación.

En resumen, existieron ámbitos de negociación aislada, inorgánica y generalmente correspondientes a los entes del Estado de dominio industrial, comercial o del sector bancario.

V. La nueva realidad negocial.

La nueva realidad negocial en el sector público se da a partir del año 2005. Los actores sociales (Gobierno y Sindicatos) fueron conscientes de la necesidad del ejercicio de la negociación colectiva en el sector público y de contar con un marco regulador que le otorgara certeza y que la promoviera.

En marzo de 2005, la voluntad política del nuevo gobierno se reflejó con los Decretos N° 104 y 113, los que plantearon un cambio sustancial en las relaciones laborales del Estado con sus funcionarios, y se instaló formal y orgánicamente la negociación colectiva en el Estado.

Se crearon tres grandes mesas de negociación: A) Administración Central-COFE e INAU; B) Poder Ejecutivo- Empresas públicas; C) TCA, CE, TC, Entes autónomos de la enseñanza. Luego se creó, por convenio colectivo, el ámbito del sector banca oficial.

La integración de las mesas: miembros designados por las organizaciones sindicales representativas de funcionarios públicos; y los representantes del Gobierno: OPP, ONSC, y el MTSS, como coordinador y moderador, facilitando y garantizando el normal desarrollo del proceso de negociación entre las partes. Luego se modificó, agregándose al MEF.

El primer producto de la negociación colectiva en el sector público fue el Acuerdo Marco, suscrito entre el Gobierno y las organizaciones sindicales representativas de los funcionarios públicos, el 22 de julio de 2005. Es un convenio para convenir, y trata básicamente de un conjunto de reglas compromisorias. Recoge el principio de la buena fe.

En su aspecto sustancial, contiene:

a) reglas generales para la negociación colectiva que las partes se han comprometido a desarrollar, las que deberán ser complementadas con una ley de negociación colectiva, cuyo contenido las partes

han convenido discutir;

b) los objetivos que las partes han convenido perseguir.

Consta de un Preámbulo, 16 artículos y dos Anexos, producto también de la negociación colectiva, que comprenden el Informe Final del grupo de Trabajo conformado por la ONSC, la COFE y la MSCE, de fecha 31 de mayo de 2005, respecto del análisis de las diversas formas de contratación del personal del Estado y determinación de la naturaleza de los distintos vínculos existentes, que luego derivó en el art. 7 de la ley de Presupuesto, y en las Comisiones Paritarias; y el Diagnóstico de Situación y Recomendaciones, y el Plan Estratégico 2005-2010, respecto de la promoción, desarrollo y coordinación de la formación permanente de los trabajadores del Estado. Con respecto a este segundo anexo, fue la base para la creación de la Red Uruguaya de Capacitación y Formación de funcionarios del Estado.

El ámbito de negociación colectiva entre el Estado y sus funcionarios, se institucionalizó a través de los Decretos N° 104 y 113 del 2005, que establecieron las tres grandes mesas de negociación, y con el Acuerdo Marco, que creó el Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público, fijó los tres niveles de negociación y la prevención de conflictos, buscando encausar las relaciones laborales ante cualquier diferencia de naturaleza colectiva que pudiera representar conflictos abiertos entre las partes.

La negociación colectiva en el sector público es hoy una realidad, es el producto de una construcción común de los actores involucrados, un proceso en el que todos reconocen se debe continuar trabajando.