



OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

198



**Situación actual comparada de las Relaciones Laborales
en el Sector Público de nueve países de América Latina
(Argentina, Brasil y Chile; Colombia, Ecuador y Perú;
Costa Rica, El Salvador y Panamá)**

Amalia B. Villarroel

**OFICINA DE ACTIVIDADES PARA LOS TRABAJADORES.
INTERNACIONAL DE SERVICIOS PÚBLICOS.**



*Proyecto financiado por el Ministerio de Trabajo
y Asuntos Sociales de España*

Copyright © Organización Internacional del Trabajo, 2005
Primera edición, 2005

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual, en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH – 1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

ISBN: 92-2-317778-2
ISSN: 1020-3974

VILLARROEL, Amalia

Situación actual comparada de las Relaciones Laborales en el Sector Público de nueve países de América Latina (Argentina, Brasil y Chile; Colombia, Ecuador y Perú; Costa Rica, El Salvador y Panamá).

Lima, OIT/Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 2005. 182 p.
(Serie: Documentos de Trabajo, 198)

13.06.01

Relaciones laborales, estudio comparativo, legislación del trabajo, sector público, trabajo decente, libertad sindical, empleado de servicio público, América Latina, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Costa Rica, El Salvador, Panamá.

ISBN: 92-2-317778-2

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas, procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas, procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en Las Flores 295, San Isidro, Lima 27 – Perú, o pidiéndolas al Apartado Postal 14- 124, Lima, Perú.

Vea nuestro sitio en la red: www.oit.org.pe.

Editora: Blanca Gómez

Corrector de estilo: Francesco Pini R.

Impreso en Perú por Visual Service S.R.L.

ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido y con el fin de evitar a veces la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear en ocasiones el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

Serie del Proyecto

“Los Sindicatos y el trabajo decente en la era de la globalización en América Latina”,
financiado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España

Documento de Trabajo N° 178

El desafío de la solidaridad. Las condiciones de vida y de trabajo de los migrantes peruanos en Chile.

J. Mujica

ISBN versión impresa: 92-2-315600-9

ISBN versión PDF: 92-2-315601-7

ISBN versión HTML: 92-2-315602-5

Versión en CD ROM: 92-2-315591-6

Documento de Trabajo N° 179

La situación de los trabajadores de la economía informal en el Cono Sur y el Área Andina.

A. Orsatti; R. Calle

ISBN versión impresa: 92-2-315597-5

ISBN versión PDF: 92-2-315598-3

ISBN versión HTML: 92-2-315599-1

Versión en CD ROM: 92-2-315591-6

Documento de Trabajo N° 180

El dilema de la Seguridad Social en el Cono Sur.

E. Murro

ISBN versión impresa: 92-2-315594-0

ISBN versión PDF: 92-2-315595-9

ISBN versión HTML: 92-2-315596-7

Versión en CD ROM: 92-2-315591-6

Documento de Trabajo N° 181

Buenas Prácticas para el reconocimiento del derecho de los trabajadores a la libre circulación en el MERCOSUR.

A. J. Robles

ISBN versión impresa: 92-2-315590-8

ISBN versión PDF: 92-2-315592-4

ISBN versión HTML: 92-2-315593-2

Versión en CD ROM: 92-2-315591-6

Documento de Trabajo N° 198

Situación actual comparada de las Relaciones Laborales en el Sector Público de nueve países de América Latina (Argentina, Brasil y Chile; Colombia, Ecuador y Perú; Costa Rica, El Salvador y Panamá).

A. Villarroel

ISBN versión impresa: 92-2-317778-2

ISBN versión PDF: 92-2-317780-4

ISBN versión HTML: 92-2-317781-2

Versión en CD ROM: 92-2-317779-0

PRÓLOGO

La década de los noventa fue para muchos países de Latinoamérica una esperanza. Una buena parte de ellos salían de dictaduras o de guerras fratricidas, y parecía que los procesos democratizadores iban a facilitar la recuperación económica y a permitir el acceso a la libertad y el desarrollo social, significando, en resumen, la oportunidad de recuperarse de la década perdida de los ochenta.

Quizá la política más significativa de la década, entre otras directrices, fue la de lograr acabar con los déficits fiscales, para controlar la inflación y recuperar la estabilidad de los precios en los mercados, orientándose fundamentalmente el Estado en marcar sólo directrices en las políticas públicas realmente significativas como eran la educación y la salud, y dejando la ejecución no sólo de éstas, sino de todas las demás, al libre juego del mercado.

Los trabajadores del sector público de la región han sido objeto de este ensayo y se han enfrentado a él con distintos matices y modalidades, en la mayoría de los casos con grandes restricciones en dos de los derechos fundamentales de todo trabajador, el derecho a la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva, siendo el respeto a estos derechos humanos laborales una condición fundamental para elevar la calidad de los servicios públicos y la gobernabilidad democrática.

Bajo el paliativo de la modernización y el estrechamiento del Estado, se emprendió lo que podríamos llamar una verdadera reestructuración sectorial. Nadie duda de que fuera y sea necesario modernizar la organización interna y funcional de los servicios públicos, y de que siempre es poca la valorización del esfuerzo de recalificación de los trabajadores de este sector. Pero, complementariamente a esto, se ha asistido durante años, en muchos países de Latinoamérica, a la *externalización* de servicios que a veces no eran precisamente accesorios, y a la *precarización* del empleo público con contrataciones *desreguladas*, para poder así evadir el coste de la protección social y de paso justificar ante el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial la reducción nominal de las plantillas oficiales. Y esto ha tenido efectos en la calidad de los servicios públicos, así como en la dinámica y en la conflictividad de las relaciones laborales en el sector público.

Este trabajo que hoy presentamos hace un ejercicio comparativo describiendo las normas legales que enmarcan las relaciones laborales de nueve países escogidos entre Centroamérica, Área Andina y Cono Sur, la práctica concreta en que éstas se desenvuelven fomentando o no el ejercicio del diálogo entre las partes, y también la capacidad de los propios trabajadores del sector público de organizarse sindicalmente para defender sus derechos, así como las limitaciones que tienen por legislaciones algunas veces supervivientes aún de regímenes no democráticos anteriores.

El estudio ha sido realizado en el marco de la Cooperación Técnica de la Oficina de los Trabajadores de la OIT (ACTRAV), bajo el Proyecto “Los sindicatos y el trabajo decente en la era de la globalización en América Latina”, financiado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos

Sociales de España, con la cooperación de la Oficina Regional de la OIT para las Américas y el apoyo de la Internacional de Servicios Públicos (ISP).

Los datos socioeconómicos de Latinoamérica indican que hablamos, la mayor parte de las veces, de países en los que existe una gran brecha en la distribución de la riqueza. Si entendemos que el Estado es el medio que pueden tener las sociedades civilizadas para garantizar la eliminación o al menos la disminución de la exclusión social; si pensamos que los trabajadores del sector público conocen y están preocupados por la tarea que les ha sido encomendada; y si estamos convencidos de que el diálogo es la mejor forma de optimizar la eficiencia del sistema, tenemos que concluir en que hace falta que la democratización llegue a ejercerse eficazmente en el sector público, garantizando a los trabajadores los derechos de sindicación y negociación colectiva. Contribuir a este debate es uno de los propósitos centrales de este trabajo.

Finalmente, agradecemos en particular el aporte que hicieron las organizaciones sindicales del sector público de los países objeto del estudio y el acompañamiento brindado por la ISP, sin cuya valiosa participación este trabajo no hubiera sido posible.

Jim Baker
Director de ACTRAV

Daniel Martínez
Director a.i. Oficina Regional
de la OIT para las Américas

INDICE

I. DESARROLLO DEL INFORME	11
1. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	11
2. METODOLOGÍA	15
a) Selección de Variables e Indicadores	15
3. MARCO TEÓRICO	16
a) La agenda	17
b) Las normas	18
4. DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN	22
a) Marco jurídico general	22
b) Relevamiento normativo	22
c) Quejas a la OIT y Observaciones de la OIT por incumplimiento	24
d) Trabajo decente	26
e) Libertad sindical	27
f) Organizaciones de funcionarios públicos	28
5. ESCENARIO SINDICAL	30
a) Debilidades internas	31
b) Algunos retos a enfrentar	33
c) Los derechos sindicales	34
d) Los procesos de integración	35
6. TAMAÑO DE LA POBLACIÓN EMPLEADA EN EL ESTADO	38
II. CONCLUSIONES PRELIMINARES	41
1. Concepto de “empleo público”	41
2. Libertad sindical	42
3. Derecho de huelga	43
4. Negociación colectiva	43
5. Perfil del Estado empleador	44
III. PROPUESTAS DE LÍNEAS DE TRABAJO	47
ANEXO 1	49
ANÁLISIS POR PAÍS	49
1. REPÚBLICA ARGENTINA	49
a) Marco institucional	49
b) Libertad sindical individual - Normas específicas	49
c) Libertad sindical colectiva	51
d) La libertad sindical en la Administración Pública Nacional	52
e) La reforma del Estado	55
f) Ley de Convenio Colectivo del Sector Público (24.185/93).	59
g) Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional (N° 25.164/99)	60
2. BRASIL	62
a) Organización Jurídico-política	62
b) Grado de autonomía de los Estados, Distrito Federal y Municipios	62

c)	Legislación que regula el empleo público	62
d)	Definición del concepto de Sector Público	63
e)	Caracterización del Empleo Público	63
f)	Cantidad de trabajadores empleados en el Sector Público	64
g)	Caracterización de las Empresas Públicas	64
h)	Ley de Ministerios o equivalentes	64
i)	Actor empresario / Órganos	65
j)	Actor sindical	65
k)	Instancias de participación	65
l)	Instancias de resolución de conflictos	66
3.	CHILE	68
a)	Organización Jurídico-política	68
b)	Grado de autonomía de las Regiones y Provincias	68
c)	Legislación que regula el Empleo	68
d)	Definición del concepto de Sector Público	69
e)	Caracterización del Empleo Público	69
f)	Cantidad de trabajadores empleados en el Sector Público	71
g)	Caracterización de las Empresas Públicas	71
h)	Ley de Ministerios o equivalentes	71
i)	Actor empresario / Órganos	71
j)	Actor sindical	71
k)	Instancias de participación	73
l)	Instancias de resolución de conflictos	73
4.	COLOMBIA	73
a)	Organización Jurídico-política	73
b)	Grado de autonomía de las Entidades Territoriales (Departamentos, Distritos, Municipios y Territorios indígenas; Regiones y Provincias)	73
c)	Legislación que regula el Empleo Público	74
d)	Definición del concepto de Sector Público	74
e)	Caracterización del Empleo Público	75
f)	Cantidad de trabajadores empleados en el Sector Público	77
g)	Caracterización de las Empresas Públicas	77
h)	Ley de Ministerios o equivalentes	77
i)	Actor empresario / Órganos	77
j)	Actor sindical	81
k)	Instancias de participación	81
l)	Instancias de resolución de conflictos	82
5.	ECUADOR	83
a)	Organización Jurídico-política	83
b)	Grado de autonomía de las Provincias, Cantones, Municipios y Parroquias	84
c)	Legislación que regula el Empleo Público	84
d)	Definición del concepto de Sector Público	84
e)	Caracterización del Empleo Público	85
f)	Cantidad de trabajadores empleados en el Sector Público	87
g)	Caracterización de las Empresas Públicas	87

h)	Ley de Ministerios o equivalentes	87
i)	Actor empresario / Órganos	87
j)	Actor sindical	89
k)	Instancias de participación	89
l)	Instancias de resolución de conflictos	90
6.	PERÚ	90
a)	Organización Jurídico-política	90
b)	Grado de autonomía de los Departamentos o Regiones, Provincias y Distritos	90
c)	Legislación que regula el Empleo Público	90
d)	Definición del concepto de Sector Público	92
e)	Caracterización del Empleo Público	92
f)	Cantidad de trabajadores empleados en el Sector Público	96
g)	Caracterización de las Empresas Públicas	96
h)	Actor empresario / Órganos	96
i)	Actor sindical	96
j)	Instancias de participación	97
k)	Instancias de resolución de conflictos	98
7.	COSTA RICA	99
a)	Organización Jurídico-política	99
b)	Legislación que regula el Empleo Público	99
c)	Definición del Concepto de Sector Público	99
d)	Caracterización del Empleo Público	100
e)	Cantidad de trabajadores empleados en el Sector Público	101
f)	Caracterización de las Empresas Públicas	101
g)	Ley de Ministerios o equivalentes	102
h)	Actor empresario / Órganos	102
i)	Actor sindical	102
j)	Instancias de participación	103
k)	Instancias de resolución de conflictos	103
8.	EL SALVADOR	104
a)	Organización Jurídico-política	104
b)	Grado de autonomía de los Departamentos y Municipios	104
c)	Legislación que regula el Empleo Público	105
d)	Definición del concepto de Sector Público	105
e)	Caracterización del Empleo Público	105
f)	Cantidad de trabajadores empleados en el Sector Público	106
g)	Caracterización de las Empresas Públicas	106
h)	Ley de Ministerios o equivalentes	106
i)	Actor empresario / Órganos	106
j)	Actor sindical	108
k)	Instancias de participación	108
l)	Instancias de resolución de conflictos	109
9.	PANAMÁ	109
a)	Organización Jurídico-política	109
b)	Grado de autonomía de las Provincias, Distritos y Corregimientos	109

c) Legislación que regula el Empleo Público	110
d) Definición del concepto de Sector Público	110
e) Caracterización del Empleo Público	111
f) Cantidad de trabajadores empleados en el Sector Público	112
g) Caracterización de las Empresas Públicas	112
h) Actor empresario / Órganos	112
i) Actor sindical	113
j) Instancias de participación	115
k) Instancias de resolución de conflictos	116
ANEXO II	118
<i>CAMBIOS OCURRIDOS EN EL PRIMER SEMESTRE DEL AÑO 2005</i>	118
1. ARGENTINA	118
2. BRASIL	119
3. PERÚ	121
4. PANAMÁ	122
ANEXO III	125
<i>CUADROS COMPARATIVOS SEGÚN VARIABLES</i>	125
1. Organización Jurídico-política	125
2. Nivel de autonomía de los Estados, Provincias, etc.	126
3. Ley de Ministerios o equivalente	128
4. Leyes que regulan el Empleo Público	130
5. Concepto de Sector Público	132
6. Características del Empleo Público	136
7. Empleo Público regido por Derecho Privado	146
8. Libertad Sindical	150
9. Empresas Públicas	154
10. Organismos del Estado Empleador	155
11. Actor sindical	161
12. Instancias de participación	165
13. Instancias de resolución de conflictos	170
14. Derecho de huelga	173
INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA	177
BIBLIOGRAFÍA	178

I. DESARROLLO DEL INFORME

1. Antecedentes y justificación

En los países de América Latina se vienen sucediendo de diversa manera, a partir de la última década del siglo XX, cambios estructurales en la configuración y funciones de sus Estados tanto a nivel territorial como institucional, en el marco de procesos de apertura económica y transferencia de responsabilidades de gestión de los servicios públicos al Sector Privado, y de los niveles nacionales hacia los locales, a través de acciones de privatización, desregulación y descentralización.

Según los responsables de estos procesos de reforma, su objetivo principal fue lograr la eliminación de las distorsiones macroeconómicas producidas por déficit fiscales endémicos, así como la restitución al Estado de su capacidad de gestión de las políticas públicas.

Con las diferencias propias de la realidad de cada país, los gobiernos, asistidos por organismos multilaterales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que actuaron como un eficiente medio de instalación de los criterios sustentados por el Consenso de Washington, plantearon la necesidad de modernizar los aparatos administrativos sobre la base de premisas fundamentales: una reestructuración funcional de la organización interna, y la reducción de personal excedente, apoyadas en principios tales como la valorización del desempeño y la realización de programas de recalificación para el personal que continuara trabajando en el Estado.

Sin embargo, más allá de los objetivos explicitados, una evaluación objetiva tanto de las metas de crecimiento y distribución del ingreso, y de la política de privatizaciones y ajuste estructural fijadas por el citado Consenso, como de los resultados de su aplicación, se descubre en estas prime-

ras reformas un conjunto de situaciones que reflejan la incompleta resolución de aquéllas:

- Ineficiencia de la gestión de políticas sociales, particularmente en la lucha contra el desempleo, la pobreza y la marginalidad;
- Sospecha sobre la transparencia de las políticas públicas;
- Persistencia de comportamientos burocráticos;
- Desregulaciones no completadas;
- Descentralización de competencias a niveles locales sin derivar recursos;
- Desinterés por la reinserción laboral de los ex empleados del Estado y de las empresas públicas privatizadas.

Esta situación institucional se ha visto acompañada, en el campo laboral, por el mantenimiento de situaciones de inequidad en el trato conferido a los trabajadores del sector, a los que en algunos países ni siquiera se les reconoce el “status” de tales, colocándolos en posición desventajosa respecto de sus pares del Sector Privado, entre los cuales es mucho más frecuente la actividad comercial en el sentido de acordar libremente sus condiciones de trabajo, empleo y remuneraciones.

La Declaración de Filadelfia, del 10 de mayo de 1944, que fija los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), subraya el principio fundamental según el cual una paz duradera no puede establecerse más que sobre la justicia social.

Pero, como consecuencia de la ineficacia comprobada de las políticas de reforma y ajuste propias de la última década del Siglo XX, y sus secuelas en términos de acrecentamiento de la pobreza y el desempleo, corresponde ahora dar respuesta urgente acerca de cómo reconstruir Estados fuertes, orientadores de las grandes prioridades nacionales, inductores de la competencia y el crecimiento económico, pero básicamente res-

ponsables del equilibrio social a través de políticas activas destinadas a superar las injusticias y la desigualdad.

El Estado en todos sus niveles (nacional y subnacionales: provincial, estadual, municipal), enfrenta innumerables problemas en la organización y capacidad de respuesta de su sector.

El modelo de gestión de una administración pública que se constituye en función de las necesidades sociales de la ciudadanía debe apuntar a consolidar una fuerte capacidad central para formular y coordinar políticas, sistemas de prestación eficientes y eficaces y una dotación de personal motivada y capaz de resolver estas demandas.

La expansión de las funciones económicas y sociales del Estado, el desarrollo tecnológico y la globalización de la economía mundial revelaron los problemas de la administración burocrática y conservadora que caracteriza el Sector Público de los países de América Latina y Central (ALC). Se vuelve esencial la necesidad de reducir los costos e incrementar la calidad de los servicios a través de la mejora en la condición laboral de sus trabajadores, que sólo se puede obtener a través de la libertad de agremiación y la discusión paritaria permanente, no condicionada y respetuosa de los acuerdos alcanzados.

Por otra parte, en los últimos tiempos, un número significativo de actividades y servicios de las administraciones públicas ha sido objeto de “externalización”: todo hace pensar que en los próximos años se mantendrá la tendencia de los gobiernos a contratar al exterior del Sector Público aquellas actividades que el mercado sea capaz de proveer eficientemente o, al menos, a un menor costo laboral.

La repercusión de estos procesos sobre el empleo público ha empezado a ser significativa y a afectar a nuevos sectores, distintos de los que ya venían siendo objeto, más o menos típico, de las

concesiones administrativas de servicio público. Cabe prever que en el futuro estas tendencias se incrementarán, cuantitativa y cualitativamente. ¿Cuál será el impacto de todo ello sobre el empleo público?

Estos escenarios reforzarán, en las administraciones públicas, la necesidad de contar con perfiles profesionales centrados, más que en la ejecución, en el diseño, planificación, programación, regulación, evaluación, inspección y control de las políticas públicas.

Este nuevo Estado plantea la necesidad de rever las relaciones laborales (RRL) y, en particular, los modelos sindicales y los mecanismos de la negociación colectiva a fin de lograr, como objetivos prioritarios, la actualización y el mejoramiento de los perfiles de los trabajadores, para que puedan participar activamente en estos procesos de cambio.

Sin embargo, en el marco de las crisis que han debido afrontar y aún atraviesan prácticamente todos los países de América Latina y Central, los trabajadores del Sector Público, que debieran ser los protagonistas más relevantes en la resolución de estos procesos en donde se demanda mucho más del Estado, son relegados, ignorándose incluso su misma condición de trabajadores, que en algunos de ellos sigue siendo sujeto del Derecho Administrativo, atentando de esta manera tanto contra la libre capacidad de agremiación, como contra el ejercicio de los institutos del Derecho colectivo, incluido el derecho a la huelga y a la negociación colectiva.

Se hace más frecuente la utilización de mecanismos de consulta y resolución permanente de conflictos, aunque merma la conflictividad en el Sector, fenómeno que tiende a ser indicador de la baja gravitación de los gremios estatales, en el marco de un desempleo estructural elevado que convierte al Estado en un sector refugio de la ocupación.

Simultáneamente, se plantean nuevos escenarios para el desempeño de los Estados, en el marco de los *procesos de integración regional*.

Las asimetrías en los desarrollos de cada uno de los países resaltan la necesidad de profundizar en acciones que posibiliten un acortamiento en el tiempo de aquellos procesos de adecuación de los marcos normativos y edificación de regulaciones compatibles que posibiliten que las instituciones sociolaborales previstas por los procesos de integración puedan concretarse.

Es imposible pensar en una comunidad que sea algo más que una Unión aduanera si encontramos asimetrías tan marcadas tanto en el nivel de la organización gremial de los trabajadores del Sector Público (SP), como en el *desarrollo de lo que la OIT ha llamado el Trabajo Decente, del que es condición fundamental la existencia del diálogo social, en el marco de una libertad sindical que no se manifieste bajo la forma de la atomización, que resta poder a los trabajadores e impide el desarrollo de la igualdad en las condiciones de trabajo y el salario*.

Establecer y desarrollar la práctica del diálogo y la concertación a nivel del Sector Público contribuye a asegurar el equilibrio de las relaciones laborales y sociales entre el Estado y sus trabajadores, así como las relaciones entre las organizaciones sindicales y sus afiliados, contribuyendo al ejercicio de una mejor administración. Facilitar la libre agremiación y práctica sindical en el SP, con los mismos derechos previstos en la actividad privada, contribuye asimismo a profundizar la democracia interna.

A partir de la posibilidad de la participación sindical, no sólo en el diseño de la carrera funcional y las condiciones de trabajo, sino en los mismos mecanismos de la reforma que adecúe la gestión del Estado a las nuevas necesidades de la población, incluyendo el diseño de acciones de capacitación para todos los niveles del Estado, se

concretará un aporte altamente positivo para el incremento de la eficiencia y eficacia de las políticas públicas y, por consiguiente, del nivel de respuesta del Sector a las demandas sociales.

La negociación colectiva es la herramienta más apta para contribuir a mejorar el desempeño de los recursos humanos del Estado, a fin de transformarlos en servidores más eficientes de la sociedad, garantizando a la vez la defensa de sus intereses a través de la transparencia en los mecanismos de ingreso, carrera administrativa, capacitación y retribuciones, así como en la resolución negociada y preventiva de los conflictos, por lo que consideramos indispensable contribuir a profundizar la tendencia ya expresada en el Convenio Colectivo de Trabajo vigente en la Administración Pública Nacional argentina, en lo que se refiere a los mecanismos de profesionalización y mejora de las condiciones de trabajo presentes en ella.

Sin embargo, la negociación colectiva en la administración pública ha tenido importantes dificultades para desarrollarse. Primero, las sucesivas interrupciones del orden constitucional sufridas por prácticamente todos los países de ALC; y, luego, desde el restablecimiento de la democracia, el prolongado contexto de ajuste derivado de la crisis de la deuda externa, que repercute de manera intensamente negativa sobre el Sector Público, su organización y su capacidad de respuesta institucional.

La experiencia acumulada demuestra que, en la práctica, este último aspecto incide sobre la efectividad de los acuerdos alcanzados y menoscaba la autonomía de los actores participantes, dado que, aun en los países como Argentina donde existe la negociación colectiva en el Sector, la fijación de salarios está condicionada por el Presupuesto de la Nación.

El fortalecimiento de la “capacidad de gobernar” requiere la transición programada de una administración pública burocrática hacia una ad-

ministración pública gerencial, flexible y eficiente, volcada a la atención de los ciudadanos.

El nuevo paradigma debe combinar, armonizar y articular:

- competitividad;
- desarrollo;
- democratización;
- equidad;
- fortalecimiento de la sociedad civil; y,
- participación.

Hoy es indispensable orientar la reforma para corregir el modelo implementado, a través del diseño de las herramientas necesarias para generar un proceso de modernización de la gestión estatal que mejore su eficiencia, efectividad y costos a nivel de estructuras y de recursos humanos, financieros y normativos, a fin de transformar al Sector Público en un servidor más eficiente de la sociedad, poniendo especial atención en la reconversión y profesionalización de sus trabajadores.

En este sentido, el acercar aportes teóricos y un conjunto de herramientas que permita reflexionar sobre qué se puede negociar, cómo se puede negociar y cómo garantizan los contratantes el cumplimiento de los acuerdos alcanzados, en el marco de un verdadero desarrollo de la práctica sindical en el Estado, permitirá contribuir a re-crear condiciones de confianza en la voluntad de los actores, -trabajadores organizados y Estado en su condición empleadora-, para superar situaciones que sólo contribuyen a obstaculizar la función fundamental que debe cumplir el Sector Público.

Es posible pensar que las experiencias exitosas en el campo de la actividad sindical plena contribuirán a extender sus logros y proyectarlos hacia los países de la región, aportando herramientas y modos de hacer probadamente exitosos a los procesos menos desarrollados.

Con este sentido, la Oficina Regional de la OIT en Lima y la Oficina de Actividades para los

Trabajadores (ACTRAV), resolvieron la realización de un trabajo de investigación exploratoria, sobre datos secundarios, de la normativa que enmarca las RRL en el Sector Público de nueve países de América (Cono Sur, Región Andina y América Central) -a saber: Argentina, Brasil y Chile; Colombia, Ecuador y Perú; Costa Rica, El Salvador y Panamá, respectivamente-, con el objetivo general de identificar el estado de situación de las relaciones de trabajo y empleo en la Administración Central y Organismos Descentralizados de los países antes mencionados, poniendo el acento en los niveles de organización de los trabajadores y en su capacidad de negociación.

Esta investigación ha contado con el apoyo de la Internacional de Servicios Públicos (ISP) y del Proyecto “Los sindicatos y el trabajo decente en la era de la globalización en América Latina”, financiado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España (MTAS).

Para ello se establecieron las siguientes dimensiones del trabajo de investigación:

1. Marco Jurídico y Normativo de las Relaciones Colectivas de Trabajo en el Sector, para determinar el grado de libertad sindical, a partir de la identificación del desarrollo en cada país de lo siguiente:
 - Sindicalización;
 - Negociación colectiva;
 - Derecho de huelga;
 - Adhesión a los Convenios pertinentes de la OIT.
2. Perfiles de las autoridades competentes que pudieran ser interlocutores en procesos de negociación.
3. Incongruencias entre el marco normativo ofrecido por los Convenios y Recomendaciones de la OIT, en particular los Convenios N° 87, 98, 151, 154 y 135 (de facilidades para la actuación de las dirigencias sindicales) y la realidad de su aplicación.
4. Oportunidades y áreas de conflicto en relación con la libertad sindical en el Sector.

A partir de estos relevamientos, se espera identificar líneas de trabajo para un futuro *Programa de fomento de la libertad sindical y el trabajo decente en el Sector Público de los países de ALC*.

Existe una profunda deuda en el mundo de las relaciones laborales en América, que es la que mantiene el Estado con sus trabajadores.

Y esa deuda existe porque, todavía, la sociedad se muestra inmadura para el diálogo, y nos seguimos encontrando con la tentación de las resoluciones unilaterales, aun en el campo de lo laboral.

Es mucho más difícil compartir, escuchar, tener en cuenta las opiniones y necesidades diversas y aun encontradas y establecer consensos. Pero, una vez establecidos, esos acuerdos son más fuertes y duraderos.

Aún no se ha encontrado un método más propicio que el diálogo y, en el campo de lo laboral, la negociación colectiva, para perfeccionar estas democracias todavía imperfectas en las que vivimos desde hace demasiados años.

Ejemplos de superación de las crisis más profundas en el mundo nos muestran cómo el extender la práctica de la elaboración y toma de decisiones y el democratizar la información han permitido un proceso de verdadero acrecentamiento del poder social y de su compromiso en el logro de metas acordadas, en un proceso en el que políticas económicas y políticas sociales de contención y desarrollo se armonicen y complementen.

“Por ello es más que necesario contar con un Sector Público dignificado, capacitado y reconocido por su compromiso con la tarea que debe realizar, en el que sus trabajadores están involucrados como agentes del proceso de *re-creación* del protagonismo estatal en la reconstrucción del tejido social.”¹

2. Metodología

Describiremos a continuación el abordaje metodológico con el que se realizó la presente investigación.

En primer término, se hizo un relevamiento de investigaciones y estudios que hubieran analizado el empleo en la Administración Pública, procesos de Reforma del Estado, Derecho Laboral y Administrativo, tanto individual como colectivo, no sólo en los países tomados como muestra, sino también en otros en que estos temas fueron desarrollados.

Luego, se hizo un relevamiento de bibliografía que permitiera profundizar en los conceptos de Trabajo Decente y Libertad Sindical, utilizados por la Organización Internacional del Trabajo.

Estos estudios sirvieron de base para elaborar las variables de nuestro análisis y los indicadores que aplicaríamos para poder caracterizar cada país escogido y efectuar las comparaciones pertinentes.

A efectos de poder comparar el desarrollo de las relaciones laborales en el Sector Público de la región, se tomaron en cuenta los *procesos institucionales, las reformas y el empleo público*, las tendencias en cuanto a *estabilidad del empleo, mecanismos de solución de conflictos individuales y colectivos*, características de la *sindicalización, negociación y diálogo laboral*.

a) Selección de Variables e Indicadores

Se elaboró el siguiente cuadro de variables e indicadores, tomando en cuenta la posibilidad de establecer comparaciones con estudios anteriores que tuvieran objetivos similares al presente.

¹ Villarroel, Amalia (Comp.). *La negociación colectiva en el Estado: Formación de negociadores en el Sector Público*. OIT - UPCN, 2003.

a.1) Marco jurídico general

- Constitución Nacional
- Adhesión a los Convenios pertinentes de la OIT (N° 87, 98, 135, 151 y 154)
- Leyes que regulan el empleo público
- Convenios o Acuerdos Colectivos de Trabajo, generales y sectoriales
- Coexistencia de marcos legales del Derecho Privado y del Derecho Público.

a.2) Libertad sindical

Libre sindicalización y representación

- Marco legal específico que admita y facilite la sindicalización
- Características de las organizaciones
- Existencia de al menos un gremio de alcance nacional y gremios sectoriales (salud, educación, organismos de contralor, otros)
- Representatividad. Niveles de afiliación
- Libertad de acción para los delegados sindicales.

Derecho de huelga

- Existencia de conflictos colectivos; frecuencia y alcances; resolución de los mismos
- Existencia de mecanismos permanentes de resolución de conflictos.

a.3) Trabajo decente

Formas que adopta el empleo

- Por tiempo indeterminado; contratos, pasantías, otros
- Existencia o no de estabilidad laboral.

Institucionalización del diálogo

- Existencia de un organismo de Estado con responsabilidad sobre los procesos de gestión pública
- Existencia de un organismo que asuma funciones patronales en la negociación
- Existencia de negociación en distintos niveles
- Características de la negociación: en cascada, articulada, general, sectorial, restringida

- Existencia de condicionantes presupuestarios para la negociación salarial
- Discrepancias entre la normativa y la realidad de su aplicación
- Actores involucrados
- Participación del actor patronal en instancias supranacionales.

Transparencia en la gestión del personal

- Coherencia entre escalafón y carrera administrativa (formales y reales)
- Existencia de concursos; credibilidad de los mismos
- Sistema consensuado de evaluación y calificaciones
- Existencia de incentivos salariales
- Promoción de la profesionalidad en el empleo.

Participación sindical en la gestión

- Del personal (en concursos, o en caso de ajustes o “externalización” de servicios)
- De las instituciones.

Transparencia de la gestión pública

- Existencia de compromisos de gestión consensuados
- Difusión de la gestión hacia la sociedad.

a.4) Tamaño y características de la Administración Pública Central

- Relación porcentual con la Población Económicamente Activa (PEA)
- Relación porcentual con el empleo privado.

3. Marco teórico

«Tradicionalmente, las relaciones de trabajo no han sido objeto de tanta atención en la función pública como en el Sector Privado, y tampoco han sido analizadas en los mismos términos. Los motivos de ello deben buscarse en la naturaleza peculiar de la función pública. En la mayor parte de los países, el empleo público ha tenido una historia distinta de la

del empleo en el Sector Privado. Tiene también diferentes procedimientos para reglamentar los términos y condiciones de empleo. Éstos se basaban en la determinación unilateral por parte del empleador y se sometían difícilmente al análisis en términos de legislación administrativa o en términos de una moderna concepción de las RRL. Los principales términos y condiciones de empleo eran, asimismo, diferentes, a menudo más favorables que los de los trabajadores del Sector Privado (en primer lugar, en cuanto a seguridad en el empleo). En el pasado, las relaciones colectivas de trabajo fueron relativamente estables, aspirándose a una colaboración básica entre los empleados públicos y el Estado que se consideraba un modelo del *buen empleador*.²

«El concepto de estabilidad se presenta como consustancial al empleo público, y así se encuentra frecuentemente refrendado en los estatutos de funcionarios. No obstante que la estabilidad no es absoluta, porque al menos se encuentra supeditada a que las conductas de los servidores públicos sean conforme a las leyes (estabilidad propia), el principio es cuestionado porque en la práctica deviene en inamovilidad, que a su vez alienta conductas carentes de motivación para mejorar el desempeño. Frente al argumento de considerar a la estabilidad como un principio constitucional inamovible y absoluto que pone a los trabajadores a resguardo de la arbitrariedad, se presenta otro que entiende que existe una “estabilidad impropia” que da lugar a la denuncia del contrato de trabajo y está subordinada a las leyes que reglamentan su ejercicio; finalmente una posición “anti-garantista” considera pertinente invocar la primacía del “orden público económico” sobre el “orden público laboral”, incluyendo la “teoría de la emergencia”, que se ha aplicado tanto en el ámbito privado como en el público, y en este caso, en el marco de los procesos de reforma estructural.»³

a) *La agenda*

Según expresan Bonifacio y Falivene en la investigación antes citada, «...para identificar los

principales focos de interés en la agenda de las relaciones laborales, la consideración de los puntos destacados en los foros especializados de la OIT constituye una buena aproximación al “estado del arte” en la materia. Durante los años noventa, los efectos del ajuste estructural en las relaciones laborales acapararon la atención de la Comisión Paritaria del Servicio Público de la OIT, que observa cómo la descentralización, la privatización y la subcontratación de servicios producen la reducción de puestos de trabajo, la baja de salarios, y procesos de desempleo masivo y repentino. Ante esta situación se destaca la necesidad que tienen los servicios públicos de contar con personal capacitado y motivado, y se asume que las transformaciones ofrecen oportunidades para crear un sector público más eficaz, con mayor capacidad para cumplir con sus obligaciones, facilitando un desarrollo económico y social sostenible, incluido el pleno empleo. De alguna manera, este foro sectorial reunido en 1994 adelanta el énfasis que fue puesto sobre las llamadas reformas de segunda generación.»⁴

Entre otras reuniones sectoriales de interés para el servicio público y que se centran en la incidencia del ajuste estructural, cabe mencionar: la *Reunión paritaria sobre la incidencia del ajuste estructural en el personal de la educación*, en 1996; la *Reunión tripartita sobre la vertiente laboral de la transformación estructural y normativa, y de la mundialización en los servicios de correos y telecomunicaciones*, en abril de 1998; la

² Treu, Tiziano. *Relaciones de trabajo en la Administración Pública: Tendencias y perspectivas*. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 1993.

³ BONIFACIO, José Alberto; FALIVENE, Graciela. *Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana: Argentina, Costa Rica, México y Perú*. Documento de trabajo sobre la investigación realizada para el BID/CLAD en el año 2002, presentada en la 2ª Reunión sobre Gestión Pública y Transferencia (New York 4-5 de abril de 2002).

⁴ Bonifacio, J. A.; Falivene, Graciela. *Ob. cit.*

*Reunión paritaria sobre las condiciones de empleo y de trabajo en el marco de la reformas del sector de la salud, en septiembre de 1998; y la Reunión tripartita sobre la gestión de la privatización y reestructuración de los servicios públicos, en 1999.*⁵

En un contexto de crisis, las relaciones laborales se encuentran más expuestas a las posibilidades de conflictos de difícil resolución, por lo que resulta de importancia la salvaguarda de ciertos valores que puedan percibirse por encima de las diferencias, como por ejemplo la responsabilidad ante las instituciones y los procesos democráticos, la transparencia y franqueza de las políticas gubernamentales, la imparcialidad y equidad en el acceso a los servicios públicos, la prestación de mejores servicios a los ciudadanos y el resguardo de sus intereses, y el respeto de obligaciones y derechos recíprocos, entre otros no menos importantes.

En el terreno específicamente laboral, tienen una especial influencia la reestructuración de la administración y los servicios públicos, y las políticas que se siguen respecto del empleo en ese marco; en cualquier caso, se tiende a considerar que el despido debiera ser el último recurso, frente al cual pueden tener lugar alternativas como la capacitación, la readaptación o la reubicación del personal.

Otro punto de gravitación en la agenda de las relaciones laborales es el salario, tensionado entre, por un lado, la escasez de recursos para su mejora y, por el otro, la necesidad de retener al personal calificado con ingresos competitivos. La dinámica de las relaciones laborales se suele mover al ritmo de la defensa, por la parte laboral, del poder adquisitivo del salario; pero con frecuencia los conflictos se deben a la falta de pago de los salarios o a las demoras en el cumplimiento de tan básica obligación.

Así, no es de extrañar el surgimiento de nuevas formas de contratación en la administración pública, mediante la realización de contratos más flexi-

bles, por tiempo determinado o con dedicación parcial. Respecto de estas modalidades de trabajo se presentan distintas controversias, que incluyen el deterioro de la calidad de los empleos, a veces al margen de la representación sindical o de la posibilidad de actuar gremialmente así como al margen del acceso a la carrera, y discriminados respecto de las prestaciones propias del personal permanente de la administración; en otros casos, este personal tiene remuneraciones que superan a las del personal permanente, duplica sus funciones e incluso se vuelve personal casi estable por la renovación permanente de sus contratos; también ocurre que no se sujeta a los procesos de selección y evaluación, dando lugar a modalidades clientelares de empleo.

También se destaca la importancia de un espacio institucional para canalizar las relaciones. Por su parte, la consulta y la negociación, así como el derecho a la organización colectiva, son factores clave para reducir el conflicto. Los períodos de ajuste estructural y de transición han suscitado muchos y muy arduos problemas que pueden ser abordados mejor por medio de la negociación y la consulta.

Por otra parte, la representatividad y el papel que ejercen los sindicatos en relación con las condiciones de trabajo en el Sector Público son determinantes en la manera de resolver los conflictos y sus derivaciones, cuestiones que en el pasado eran consideradas como un desafío al principio de autoridad del Estado.

b) Las normas

Existe una tensión entre los sistemas normativos característicos de los países latinoamericanos y la dinámica de las relaciones laborales. Las Constituciones políticas consagran principios y

⁵ Resoluciones de la Comisión Paritaria del Servicio Público, de la Organización Internacional del Trabajo.

derechos que sirven de referencia a la legislación específica, a veces con un significativo grado de detalle. No obstante este carácter programático, la interpretación de los textos constitucionales no está libre de controversia; y los derechos de agremiación y huelga, por ejemplo, terminan en muchos casos fuertemente restringidos por la legislación, cuando de los servicios públicos se trata.

Las normas que rigen las relaciones laborales tienden, en general, a producir avances en la profesionalización de la función pública, bajo la impronta tanto del unilateralismo como de la negociación y la concertación. En otros casos, se progresa hacia una mayor flexibilidad en las condiciones de empleo, incluso independientemente del “status” alcanzado por la negociación colectiva y aun cuando ésta no exista en el Sector Público. Lo singular es la presencia simultánea de ambas orientaciones, incluso en el mismo espacio administrativo, particularmente de la administración central. Ello podría explicarse por la “flexibilización de la flexibilidad”, atendiendo a que las formas de vinculación contractual no son novedosas en la administración pública, aunque tradicionalmente tenían lugar de manera más excepcional como mecanismo de colaboración con los equipos estables de funcionarios y, en otros casos, se mimetizaban con la estructura burocrática.

Las características de esta modalidad de empleo y las normas que la regulan, en general, hacen más discrecional el procedimiento de designación y de fijación de salarios; y el incremento de estas contrataciones termina configurando una modalidad paralela al servicio civil estable. Explorar la relación entre flexibilidad y clientelismo es, en este sentido, una tarea pendiente.

Cabe resaltar otro aspecto de la flexibilidad, en el cual ésta no resulta de la desregulación o de la precarización de las condiciones de empleo, o ni siquiera constituye una modalidad de contratación alternativa, sino que tiene lugar en el marco de sistemas estatutarios en los que la estabili-

dad y los derechos se disminuyen en aras de otros valores imperantes en el mercado de trabajo y en la economía.

Las condiciones extraordinarias en el mercado de trabajo, con amplias tasas de informalidad y desempleo, llevan a los sindicatos a avalar en ciertas oportunidades una regresión de las condiciones de trabajo, con una baja o congelamiento de salarios, una flexibilización del tiempo de trabajo y de la jornada laboral, etc., a cambio de compromisos patronales en el dominio del empleo. Pero cabe destacar que los hipotéticos beneficios de esas decisiones no tienen resultados garantizados, con el perjuicio adicional de que se dota tales decisiones de mayor legitimidad que la que poseen las medidas unilaterales, desde el momento que crean obligaciones entre sus signatarios.

Se argumenta habitualmente que las normas tienen una escasa capacidad explicativa para comprender las prácticas sociales, especialmente cuando se ha podido verificar un alto grado de informalidad en las administraciones públicas de la región; de modo que podría esperarse que las reglas de aplicación, en el caso de las relaciones laborales, no sean la excepción. En todo caso, distintas observaciones en este campo hacen recomendable no subestimar su papel, como es el hecho de que tales prácticas sociales se convierten en el eje de reivindicaciones de los trabajadores, pues se reclama su observancia, se procura su flexibilidad, se modifica su contenido para recortar o ampliar beneficios para las partes, siendo también materia de controversias dirimidas ante los tribunales.

De especial relevancia en este campo es la conducta seguida por los países con referencia a los convenios de la OIT que encuadran las relaciones laborales, porque la adhesión tiene un fuerte valor indicativo sobre los compromisos que se asumen o evitan.

Esos convenios son: el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindica-

ción, 1948 (N° 87); el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (N° 98); y, en particular sobre la situación de la administración pública, el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (N° 151), con la correspondiente Recomendación N° 159; así como el Convenio N° 154 sobre fomento de la negociación colectiva en todas las ramas de la actividad económica, el cual incluye expresamente a la administración pública, admitiendo que la legislación o la práctica nacional podrá fijar modalidades particulares de aplicación; además del Convenio N° 135, de defensa de la práctica sindical.⁶

Se consideró además, como marco teórico, el que brindan los siguientes trabajos:

Ackerman, Mario; y otros. *Trabajadores del Estado en Iberoamérica*. Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1998.

Ozaki, Muneto. *Relaciones de trabajo en la Administración Pública: países en desarrollo*. Ginebra, OIT, 1991.

Rial, Noemí (Compiladora). *Estado argentino. Transformación de las relaciones laborales: Convenio Colectivo de Trabajo, 1999 - 2000*.

Sepúlveda Malbrán, Juan Manuel; Vega Ruiz, María Luz (Eds. y coord.). *Guía didáctica para la negociación colectiva*. Lima, OIT-ETM, Servicio de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, 1998.

Simón, Julio César. *Modelo estatal y negociación colectiva*. Buenos Aires, Editorial La Ley, 1994.

Vega Ruiz, María Luz. *La reforma laboral en América Latina. Un estudio comparado*. Lima, OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2001.

En segundo término, realizamos una búsqueda de la legislación aplicada en cada país (Constitu-

ción nacional, Leyes, Códigos de Trabajo, Decretos, etcétera), que tuviera relación con las categorías previamente determinadas.

Para ello recurrimos a las referencias que surgían de los estudios mencionados, a la base de datos del CLAD y a diversos directorios de Internet, que nos fueron llevando a sitios estatales o de instituciones académicas de cada país.

Cabe destacar que el acceso a la legislación vigente no es una tarea sencilla, ya que no todos los países tienen información publicada en Internet; otros, teniéndola publicada, no la tienen actualizada; o bien, estando todo el cuerpo legislativo publicado, éste no está organizado de manera tal que, por la lectura del mismo, el interesado pueda advertir si esa normativa es la vigente.

Debido a estas dificultades, la recopilación de la legislación no finalizó en esas instancias, sino que consultamos por la normativa vigente a cada uno de nuestros entrevistados, y, a partir de sus respuestas, fuimos en búsqueda de la normativa que nos faltaba detectar, dejamos de lado aquella que ya había sido derogada, o solicitamos a los representantes gremiales de cada país aquellas normas a las que no habíamos tenido acceso por nuestros medios.

Además, recibimos de algunos de nuestros referentes, como en el caso de Chile, Perú y Brasil, proyectos de ley o documentos de discusión de reformas que están siendo debatidos, ya sea a nivel de negociación Estado – Sindicatos, o al interior de estos últimos.

En tercer término, a partir de datos proporcionados por la OIT, construimos el cuadro de *ratificación de convenios por país*, enfocado en aquellos que son relevantes para nuestro estudio (Convenios 87, 98, 135, 151 y 154).

⁶ Bonifacio, J. A.; Falivene, G. *Ob. cit.*

Tuvimos también en consideración Quejas y Observaciones de esta Organización para con los países tratados, las que figuran como Anexo IV del presente informe, y en el disco compacto adjunto.

Consideramos importante, para poder comprender las particularidades de la gestión administrativa de cada país, verificar el *tipo de organización jurídico-política vigente en cada uno de ellos*. En la mayoría de los casos esta información nos fue revelada por la Constitución nacional; en otros casos debimos recurrir a material de Enciclopedias⁷.

Por otro lado, para homogeneizar criterios sobre el concepto «*empleo público*», no sólo extrajimos de la legislación su definición y la ratificamos con nuestros entrevistados, sino que nos propusimos compararla con el nivel de empleo de cada país.

Para ello, solicitamos a la OIT una base de datos correspondiente al empleo en el Sector Público, con información a nivel mundial. Los datos de esta base corresponden a los años 1999 y 2000, no registrándose información sobre el Perú.

Una vez relevada la información descripta, elaboramos un cuadro donde volcamos, por país, los detalles obtenidos de cada variable considerada. Esto, más allá de proporcionarnos una visión comparada y una primera aproximación a las relaciones laborales en el Sector Público de cada país, nos sirvió para verificar de qué datos estábamos careciendo y para constatar que había ciertos detalles provenientes de fuentes diversas que se contradecían y requerían de un estudio más profundo y de ratificación o refutación por parte de algunos actores involucrados.

Ante esta necesidad, realizamos dos acciones: en primer lugar, se envió por correo electrónico a nuestros referentes de la ISP un cuestionario que contenía un listado de preguntas destinadas a sa-

tisfacer la información requerida para las variables elegidas por el estudio.

Las preguntas acerca de los temas sobre los que se contaba con información bibliográfica relevada previamente habían sido ya respondidas a partir de la misma, por lo que sólo se solicitó información complementaria, que a su vez abrió el camino para abordar nuevas fuentes, algunas de las cuales nos fueron provistas por los propios entrevistados.

Por lo tanto, en una segunda etapa, se realizaron consultas telefónicas a los actores sindicales representados por la Internacional de Servicios Públicos y a otros entrevistados clave que se pudieron contactar en cada país seleccionado, desde la sede del proyecto, para determinar la congruencia entre lo expresado por la normativa vigente en cada país y la aplicación de la misma en la realidad del sistema de RRLL en el Sector Público, particularmente en las Administraciones Centrales y los Organismos descentralizados (a definir en cada caso), puesto que estos últimos pueden estar comprendidos en marcos normativos diferentes a los de la Administración Central.

En esta primera etapa del trabajo se optó por no incluir empresas de servicios públicos ni administraciones subnacionales, que están encuadradas, en términos generales, en distintos marcos normativos.

De este modo se fueron complementando aquellos ejes temáticos que necesitaban ser aclarados o ampliados o que precisaban de la opinión de los actores, algunos de los cuales contestaron los cuestionarios remitidos, para relevar la distancia entre normativas y realidad de su aplicación.

⁷ *Hemisferio Diccionario Enciclopédico de las Américas*. Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 1997. *Los países del Mundo: Atlas alfabético*. Madrid, Ediciones Larousse, 1992.

Sin embargo, la recolección de respuestas a los cuestionarios remitidos fue despareja, lo que fue subsanado en parte en ocasión del Encuentro realizado en Santiago de Chile (diciembre de 2004) donde se recabó información que se agregó al presente Informe Final, con cierre a enero de 2005.

Además, en el transcurso del relevamiento de información, se reveló la dificultad para sistematizar información comparable para algunas de las variables e indicadores elegidos, en particular la referida a los mecanismos de gestión y a la participación sindical en ellos, a la transparencia en la gestión del personal y a la participación sindical en dicha gestión (en concursos, o en caso de ajustes o “externalizaciones” de servicios) y en la gestión de las instituciones, así como a la transparencia de la gestión pública, la existencia de compromisos de gestión consensuados y la difusión de la gestión hacia la sociedad.

Por último, estas tareas se completaron al conjugar las diversas fuentes. El producto de esta elaboración es el análisis por país que obra en el *Anexo I* del presente informe, unido a los cambios ocurridos en el primer semestre del año 2005 contenido en el *Anexo II*. La información relevada teniendo en cuenta las variables elegidas para la investigación se refleja en los cuadros que obran en el *Anexo III*.

Otro producto de la investigación es el relevamiento exhaustivo de las normativas vigentes en cada uno de los países estudiados, desde las Constituciones nacionales, Leyes de Ministerios, Códigos de Trabajo, y Leyes que regulan la actividad sindical en el Sector, hasta proyectos de modificación de legislaciones, como en el caso peruano, y el Convenio Colectivo de Trabajo de la Administración Central de Argentina, que fueron volcados en el *Anexo VI*, y en el *disco compacto adjunto*.

Dicha información se completa con el texto de la Carta Iberoamericana de la Función Pública de

Santa Cruz de la Sierra, 2003 (*Anexo IV*) y los Convenios de la OIT considerados para la investigación (*Anexo V*).

Otras informaciones de interés, como la adhesión a los Convenios de la OIT y el tamaño y características del Sector Público de cada país, pueden encontrarse en los cuadros correspondientes.

4. Desarrollo de la investigación

a) Marco jurídico general

- Constitución política Nacional
- Adhesión a los Convenios pertinentes de la OIT (Nº 87, 98, 135, 151 y 154)
- Leyes que regulan el empleo público
- Convenios o Acuerdos Colectivos de Trabajo
- Coexistencia de marcos legales del Derecho Privado y del Derecho Público.

b) Relevamiento normativo

Argentina

- Constitución Nacional reformada en 1994
- Ley 23.551 de Asociaciones Sindicales
- Decreto 993/91: SINAPA
- Ley 24.185/93 de Convenciones Colectivas para los Trabajadores del Estado Nacional
- Decreto 92/95
- Ley 24.629/96 de Segunda Reforma del Estado
- Primer Convenio Colectivo del SP, de 1998
- Ley 25.164/99: Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional.

Brasil

- Constitución Federal de 1988, y enmiendas posteriores
- Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)
- Ley 8.112 (11-12-1990): Régimen jurídico de los servidores públicos civiles de la Unión, de las autarquías y de las fundaciones públicas federales
- Enmienda Constitucional Nº 19 del año 1998

- Ley 8.745 (9-12-1993) y Ley 9.849 de 1999: Contratación por tiempo determinado
- Ley 9.962 (22-02-2000): Régimen de empleo público del personal de la Administración Federal directa, autárquica y fundacional, y de las otras “providencias”.

Chile

- Constitución Política de 1980
- Ley 18.575 (11-12-1990): Ley orgánica constitucional de bases de la Administración del Estado
- Ley 18.834 (23-09-1989): Aprobación del Estatuto Administrativo
- Ley 19.296 (14-03-1994): Asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado
- Ley N° 19.759 de Reforma Laboral (modifica el Código de Trabajo).

Colombia

- Constitución Política de la República de Colombia, de 1991, con la Reforma de 1997
- Código Sustantivo del Trabajo
- Ley 584 de 2000: Asociaciones sindicales de empleados públicos; garantías sindicales para los representantes de los trabajadores; la modalidad de contratos temporales
- Ley 909 de 2004: Carrera Administrativa.

Ecuador

- Constitución Política de la República del Ecuador de 1998
- Código de Trabajo de 1997
- Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público.

Perú

- Constitución Política del Perú de 1993
- Ley 11.377 y Decreto reglamentario N° 500 de 1950: Estatuto y Escalafón del Servicio Civil
- Decreto 22.867 de 1980: Desconcentración administrativa
- Decreto Legislativo N° 276/84: Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público
- Ley 24.514/86 (garantiza la estabilidad en el empleo privado)
- Decreto Ley 728/91: Ley de Fomento al Empleo
- Decreto Ley 26.093/92 (limitación a la estabilidad)
- Ley 27.568: Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado
- Ley 27.594 sobre la participación del Poder Ejecutivo en el nombramiento de funcionarios públicos

Cuadro 1
Convenios de la OIT ratificados por país

País	Convenios de la OIT ratificados				
	87	98	135	151	154
Argentina	X	X		X	X
Brasil		X	X		X
Chile	X	X	X	X	
Colombia	X	X		X	X
Ecuador	X	X			
Perú	X	X		X	
Costa Rica	X	X	X		
El Salvador					
Panamá	X	X			

- Ley 27.785: Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República
- Decreto Supremo 010-2003 (relaciones colectivas de trabajo en el ámbito privado)
- Ley 28.175: Ley Marco del Sector Público (que debía entrar en vigencia el 1° de enero de 2005, pero se encuentra en suspenso) y cinco proyectos de ley modificatorios de la misma.

Costa Rica

- Constitución Política de 1949 y sus reformas
- Ley 1.581: Estatuto del Servicio Civil
- Ley 6.227 (11-12-1990): Ley General de la Administración Pública.

El Salvador

- Constitución Política de la República de El Salvador de 1983, y sus reformas
- Decreto Ley 507 (1961): Ley de Servicio Civil.

Panamá

- Constitución Política de Panamá de 1972, con sus Reformas hasta 1994
- Código de Trabajo
- Ley 9 de 1994
- Anteproyecto de Ley N° 44 (2004).

El Convenio 87 ha sido ratificado por casi todos los países, excepto EE.UU., Brasil, El Salvador y tres pequeños Estados del área caribeña anglófona. Complementariamente, las Constituciones de los países donde está vigente el Convenio generalmente reconocen de manera especial el derecho de asociación profesional, si bien algunos países introducen condicionamientos parciales, exigiendo cierto tipo de registro (Argentina, Chile, Colombia, Panamá, Ecuador).

Asimismo, los Códigos de Trabajo, u ordenamientos normativos laborales en general, también introducen otras limitaciones (Argentina, Brasil, Panamá, Costa Rica, México, Chile, República Dominicana, Honduras y Bolivia). Un aspecto claramente restrictivo es el que coloca “pisos” legales

de tamaño (número de afiliados) para la constitución de sindicatos.

A la inversa, algunos países reconocen explícitamente la posibilidad de que se creen sindicatos de trabajadores independientes (Panamá, El Salvador, Guatemala y Chile). El caso más destacado es Venezuela (que mencionamos a título de ejemplo, pues no forma parte del grupo de países investigados), cuya Ley Orgánica del Trabajo (1991) tiene un título referido directamente a los “trabajadores no dependientes”, a quienes asimila, en la mayor medida posible, a los dependientes.

c) *Quejas a la OIT y Observaciones de la OIT por incumplimiento*

Algunos países han recibido de la OIT *Observaciones por incumplimiento* de alguno de estos Convenios; y en ciertos países se han elevado *Quejas* a la OIT por violación a uno o más de los mismos. Es decir que, en ciertos casos, la ratificación de los Convenios de la OIT no significa que los trabajadores de ese país tengan la posibilidad de ejercer los derechos garantizados por esas normas internacionales.

Brasil, en el año 2004, ha recibido una Observación por incumplimiento del Convenio 98, por la falta de libertad para negociar colectivamente en el ámbito público.

Ecuador, en ese mismo año, ha recibido una Observación por no garantizar el derecho de libertad sindical, al restringir la posibilidad de ejercer el derecho de huelga (Convenio 87). Por otro lado, también ha recibido una Observación por las restricciones existentes para negociar colectivamente (Convenio 98).

Colombia y **Costa Rica** también han sido objeto de una Observación por uno y otro Convenio, por la limitación al derecho de huelga y a la libertad sindical; y por el no cumplimiento de la libertad para negociar colectivamente en el ámbito

público. Algunas asociaciones gremiales colombianas han realizado quejas ante la OIT por la violación de ambos convenios.

Representantes de los trabajadores de *El Salvador* han elevado quejas por la no posibilidad de ejercer el derecho de huelga.

Panamá también ha sido objeto de una Observación de la OIT por la restricción a este derecho, es decir, por la limitación a la libertad sindical. En este mismo sentido, se ha presentado una queja por la destitución masiva de servidores públicos y de dirigentes sindicales del servicio público por razones político-partidistas; y por el procesamiento penal de un dirigente sindical por delito contra el honor.

Sin embargo, la no ratificación de un Convenio de la OIT o la prohibición explícita de la legislación nacional con respecto al ejercicio de un derecho no significa que de hecho ese derecho no se practique. Tal es el caso, por ejemplo, de *Chile*, donde está prohibido el ejercicio de la huelga, que en la práctica, sin embargo, se da cotidianamente.

Más llamativo aún es el caso del *Perú*, donde la propia Constitución no reconoce a los servidores públicos derechos sindicales y donde, no obstante ello, existen asociaciones sindicales tanto de primer grado como de grado superior, si bien se ha detectado la coexistencia de innumerables organizaciones sindicales por organismo o establecimiento (como en el caso de hospitales públicos), algunas de las cuales pertenecen a una Federación mientras que otras son autónomas, registrándose la adscripción a la ISP de algunos de estos gremios de menor nivel.

Se detalla a continuación un análisis de las últimas *Quejas a la OIT* y *Observaciones de la OIT* por la violación de la Libertad Sindical en el Sector Público en los países que formaron parte de la muestra del presente estudio.

Brasil

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) se ha manifestado en numerosas ocasiones, a partir de las reclamaciones presentadas por la CUT, sobre la necesidad de que los funcionarios no empleados en la Administración del Estado gocen del derecho de negociación colectiva.

Frente a ello, el Gobierno ha respondido que estos trabajadores no pueden ejercer el derecho a la negociación colectiva ya que, tal como lo establece la Constitución, sus salarios sólo pueden alterarse por medio de una ley específica. Por otro lado, se está estudiando la posibilidad de instrumentar nuevas formas de contratación de algunas categorías de trabajadores, que les permitirían el goce del derecho en cuestión.

Colombia

El último informe de la CEACR da cuenta de que, al año 2004, continúan practicándose asesinatos de dirigentes sindicales y afiliados, situación que por supuesto limita el libre ejercicio de los derechos sindicales.

Se han presentado también comentarios en relación con la “amplitud” con que se define en este país el concepto de servicios esenciales, considerando que ciertas categorías enumeradas no deberían considerarse como tales.

Con respecto a la negociación colectiva, en varias ocasiones la citada Comisión se ha manifestado sobre la necesidad de que los trabajadores que se desempeñan en la administración del Estado gocen de este derecho, en especial por haber ratificado el país los Convenios 98, 151 y 154. Esta situación ha sido presentada ante la OIT por la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC) y la Confederación Mundial de Trabajo (CMT). El Gobierno colombiano no ha presentado acciones que demuestren su voluntad de revertir tal situación.

Ecuador

La CEACR ha manifestado la necesidad de reformar la legislación del Ecuador, para que ésta habilite a los servidores públicos a conformar asociaciones sindicales y a recurrir a la huelga. El Gobierno ha informado que ya existe un proyecto de ley en este sentido.

Costa Rica

La CEACR ha realizado un pronunciamiento en el cual establece que dos actividades, -refinería de petróleos, y servicios portuarios-, no deben ser consideradas servicios públicos esenciales, y que los trabajadores que se desempeñan en ellas deberían gozar del derecho de huelga que hoy tienen vedado.

Por otro lado, esta Comisión considera que el país viola el derecho de los trabajadores a la huelga, ya que declara excesivo el porcentaje del 60% de adhesión de los trabajadores requerido para declararla legal.

El Gobierno ha informado a la OIT que existen proyectos de ley de aprobación del Convenio 151 y del Convenio 154, y un proyecto de ley para la negociación colectiva en el SP.

d) Trabajo decente

El Director General (DG) de la OIT, Juan Somavía, ha graficado con claridad el concepto de trabajo decente: “¿A qué me refiero cuando hablo de trabajo decente? La mejor expresión de lo que significa trabajo decente es la visión que tiene de él la gente. Se trata de su puesto de trabajo y sus perspectivas futuras, de sus condiciones laborales, del equilibrio entre el trabajo y la vida familiar, de la posibilidad de enviar a sus hijos a la escuela o de retirarlos del trabajo infantil.

Se trata de la igualdad de género, de la igualdad de reconocimiento y de la capacitación de las mujeres para que puedan tomar decisiones y asumir el control de su vida. Se trata de las capacida-

des personales para competir en el mercado, de mantenerse al día con las nuevas calificaciones tecnológicas y de preservar la salud.

Se trata de desarrollar las calificaciones empresariales y de recibir una parte equitativa de la riqueza que se ha ayudado a crear y de no ser objeto de discriminación; se trata de tener una voz en el lugar de trabajo y en la comunidad. En las situaciones más extremas, se trata de pasar de la subsistencia a la existencia.

Para muchos, es la vía fundamental para salir de la pobreza. Para muchos otros, se trata de realizar aspiraciones personales en la vida diaria, y de manifestar solidaridad para con los demás. Y en todas partes, y para todos, el trabajo decente es un medio para garantizar la dignidad humana, lo que para muchos sectores de la población no está ocurriendo”.⁸

La OIT ha clasificado los déficits de trabajo decente en las Américas en las siguientes grandes categorías: déficits normativos; de empleos e ingresos; de protección social; y, de desarrollo organizativo y de diálogo social.

Al mismo tiempo, la OIT propone políticas sociolaborales tanto generales como específicas para lograr la progresiva reducción de los déficits. Comienza por presentar principios para sustentar las políticas, luego propone políticas para la generación de trabajo decente en el contexto de una globalización diferente, a través de cuatro áreas prioritarias: *principios y derechos fundamentales en el trabajo; empleo e ingresos; protección social y seguridad social; y, diálogo social*. Las cuatro áreas son el núcleo duro del mundo del trabajo.⁹

⁸ OIT. *Informe del Director General. Globalización y trabajo decente en las Américas*. Ginebra, 2002.

⁹ OIT. *Ob. cit.*

En relación con el trabajo decente en el Sector Público de los países elegidos para la investigación, sector en el cual suele ser más frecuente el respeto por la estabilidad de los trabajadores, el empleo por tiempo indeterminado, el derecho a la seguridad social y ciertas formas pautadas (aunque sea en forma unilateral por el Estado empleador) para el ingreso, la carrera administrativa, el sistema de ascensos y retribuciones, etc., la pregunta que cabe realizar es si se da en plenitud y en todos los casos en estudio el ejercicio habitual de alguna forma de diálogo o búsqueda de superación de conflictos por la vía de la negociación, aunque no existan en forma completa componentes fundamentales como son la negociación colectiva y/o el derecho a la huelga.

En la actualidad y como consecuencia de la crisis económica y del cierre de empresas -producto de la apertura indiscriminada en el marco de la globalización de los mercados-, la discusión no es acerca de cuánto tiempo permanece un trabajador en un mismo puesto de trabajo -independientemente de lo que se diga en la ley, o de la voluntad de las personas-, sino respecto de cómo garantizar sus derechos como ser humano en un contexto económico de cambio y rotación.

De hecho, hemos detectado que en todos los países estudiados hay en el SP una coexistencia de regímenes laborales, algunos de ellos alcanzados por el derecho privado (por ejemplo, trabajadores bajo contrato y personal de confianza, que no gozan de estabilidad ni acceden a los beneficios del trabajo dentro de la plantilla permanente).

La propia OIT apunta a estos cambios, y por ello ha generado y afianzado el concepto de derechos humanos fundamentales, tema central que intenta establecer la protección de los trabajadores a través del diseño de una red mínima de seguridad que en ningún caso puede verse alterada por los gobiernos en aras de la flexibilidad o el desarrollo productivo.

Para la OIT el respeto al trabajo libre, a la igualdad, a la erradicación del trabajo infantil, a la libertad sindical y a la libre negociación colectiva son los temas claves e ineludibles que garantizaran su fin básico: la paz y la justicia social.

e) *Libertad sindical*¹⁰

En el Convenio N° 87 de 1948, sobre Libertad Sindical y Derecho de Sindicación, queda establecido en el art. 2° el principio de que «...los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones».

Sin embargo, un estudio de las leyes sindicales del mundo entero permite llegar a la conclusión de que, aunque la legislación de casi todos los países reconoce a los trabajadores del Sector Privado el derecho a sindicarse, este mismo derecho no ha sido reconocido generalmente a los funcionarios públicos.

No obstante, en una serie de países los funcionarios públicos gozan del derecho a sindicarse en pie de igualdad con los trabajadores del Sector Privado; en otros se niega este derecho a ciertas categorías de funcionarios públicos o se prevén reservas mediante limitaciones que no se aplican a trabajadores de otros sectores. Por último, aún existen países donde se prohíbe taxativamente que se constituyan asociaciones profesionales, o que los trabajadores pertenezcan a ellas.

Pero no es extraño que, aun en países donde la ley prohíbe formalmente esta actividad, los gobiernos a veces concedan a determinadas organizaciones un reconocimiento de facto, para poder discutir en su calidad de empleador problemas salariales y de condiciones de trabajo.

¹⁰ Rial, Noemí. *La relación laboral en la Administración Pública Central. Ob. Cit.*, p. 31 y ss.

En cambio, el hecho de que la legislación reconozca tal derecho no es garantía de que los funcionarios públicos hayan establecido en la práctica organizaciones eficaces para la defensa de sus intereses.

Se ha reconocido desde hace tiempo que en muchos países los funcionarios públicos constituyen una categoría especial de trabajadores, a los efectos del derecho de sindicación. En el *Informe sobre Libertad Sindical* sometido a la 10ª reunión de la Conferencia de la OIT de 1927, se indicaba que, aunque en la mayoría de los casos se garantizaba el derecho general de libertad sindical a todos los efectos jurídicos, en un número considerable de países la situación era notablemente diferente respecto de los empleados en ocupaciones cuyo ejercicio se consideraba que afectaba directamente al interés público, así como respecto de los empleados públicos¹¹.

En 1947, en ocasión de la 30ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, se señalaba que, en una serie de países, o bien los funcionarios públicos no disfrutaban en absoluto el derecho a la sindicalización o estaban sujetos a ciertas restricciones que no se aplicaban a los trabajadores en general. Pero, el mismo informe indicaba que la verdadera intención de la legislación era excluir a los funcionarios públicos del derecho de huelga.

*f) Organizaciones de funcionarios públicos*¹²

En el Informe sobre Libertad Sindical en el Servicio Público, preparado por la Oficina Internacional del Trabajo para la Conferencia Técnica sobre el Servicio Público (OIT, 1975) que reproducimos en parte por encontrar que, pese a las tres décadas transcurridas, conserva absoluta vigencia, se expresa: «... en este capítulo se estudia la situación de hecho, y no de derecho, de las organizaciones de funcionarios públicos. Sucede precisamente que en algunos países la realidad de las actividades de dichas organizaciones difiere de

la que cabe suponer de acuerdo con las disposiciones legislativas aplicables.

«En las características de las organizaciones de funcionarios públicos y en sus actividades se advierte la influencia que ejercen en distintas formas, según los países, factores tales como la naturaleza del empleador (el gobierno), el tipo de empleo (no manual en su mayor parte), la índole con frecuencia legislativa de las normas que rigen ese empleo y el estatuto especial así conferido al funcionario público, las leyes y reglamentos que regulan la libertad sindical en el servicio público, las normas o prácticas aplicables en materia de reconocimiento y consulta o negociación con las organizaciones de dicho personal y el sistema sindical prevaleciente en el sector privado y en todo el país en su conjunto.

«Como consecuencia de las múltiples combinaciones de los factores que se acaban de enumerar, la estructura de las organizaciones del personal del servicio público es muy variada; así, dichas organizaciones pueden diferenciarse según el alcance de su afiliación y la índole de sus objetivos, actividades y tácticas.

«Por lo que respecta al alcance de la afiliación, cabe señalar ante todo que en muchos casos los funcionarios públicos han constituido sus propias organizaciones, diferenciándolas a veces de acuerdo con el departamento gubernamental, ámbito de éste (central, regional o local) o grupo ocupacional; pero en otros casos no han creado organizaciones autónomas, sino que se han afiliado a las del sector privado. En ciertos casos, las organizaciones de funcionarios públicos han creado sus propias federaciones, mientras que a veces, unas y otras, se han afiliado a federaciones o confederaciones de ca-

¹¹ Conférence Internationale du Travail, 10ème. Session, Genève, rapport 2: *La liberté syndicale*. Genève, BIT, 1927.

¹² Oficina Internacional del Trabajo. Conferencia Técnica sobre el Servicio Público. *Libertad sindical en el servicio público*. Ginebra, 1975, Informe I, p. 19-20.

rácter general. Lo mismo puede decirse por lo que respecta a la afiliación internacional.

«En cuanto a la índole de sus objetivos, actividades y tácticas, existen tradicionalmente dos tipos básicos de organizaciones. Por una parte encontramos el tipo “*asociación*” –semejante en muchos aspectos a las asociaciones profesionales del sector privado- constituida para mantener normas profesionales adecuadas y para defender los intereses de sus miembros mediante métodos distintos de los que generalmente utilizan los sindicatos. Predominantes en un tiempo, en varios países estas organizaciones tienden a formular y desarrollar objetivos y tácticas cada vez más parecidas a las de los sindicatos, a menudo para hacer frente a la competencia de éstos en materia de afiliación. El segundo tipo de organización, el *sindicato*, suele perseguir objetivos generales de carácter económico y utilizar tácticas análogas a las de los sindicatos del sector-privado, y su preocupación y actividad principales son la protección y la promoción de los intereses de sus miembros frente al gobierno en tanto que empleador.

«En muchos países, las organizaciones de funcionarios públicos –ya sean del tipo asociación o del tipo sindicato- han sido con frecuencia más conservadores que los sindicatos del sector-privado en materia de objetivos y políticas. No obstante, aunque todavía persiste en gran número de países ese conservatismo, se ha registrado una tendencia, paralela a la rápida expansión del empleo en la administración pública y de la sindicación de los funcionarios, por parte de dichas organizaciones a mostrarse más resueltas en sus objetivos y tácticas, yendo incluso a veces a este respecto más allá que los sindicatos del sector privado; empero, lo anterior no significa que dichas organizaciones dejen de tomar en consideración el interés público.

«La combatividad creciente del sindicalismo en el sector público quizás se deba en parte a la relativa novedad que representan las actividades

sindicales en este sector en muchos países en que las organizaciones de personal tratan todavía de definirse y luchan por que se las reconozca; tal vez se deba también a la falta de experiencia de los gobiernos para tratar con los sindicatos, hecho que a veces se traduce en una resistencia inicial a la organización sindical que recuerda la primera época del sindicalismo en el sector privado en algunos países industrializados, dándose tácticas combativas análogas. Se ha de precisar, sin embargo, que en varios países en desarrollo, en África por ejemplo, la organización sindical apareció en el servicio público antes que en el sector privado».

Por otra parte, la OIT¹³ ha fijado posición en las resoluciones relativas a los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles. En la obra citada, -en su página 5, punto a) Formación de Organizaciones, acápite 1-, admite el derecho de los trabajadores y de los empleadores «sin ninguna distinción» de constituir las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a ellas.

En el Principio general número 2, artículo 2 del Convenio número 87, la OIT consagra el principio de la «no discriminación en materia sindical... debida a la ocupación, al sexo, al color, a la raza, a las creencias, a la nacionalidad, a las opiniones políticas, etc., no sólo a los trabajadores del sector privado de la economía, sino también a los funcionarios y a los agentes de los servicios públicos en general» (110º informe, caso N° 519, párrafo 78).

En su página 94, punto 2 (Funcionarios y agentes de los servicios públicos, número 250) señala: «el Convenio número 98, en especial en su artículo 4, relativo al estímulo y fomento de la negociación colectiva, es de aplicación tanto en el sector

¹³ *La Libertad Sindical*. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, del Consejo de Administración de la OIT. 2^{da}. ed., Ginebra, OIT, 1976.

privado como en el de las empresas nacionalizadas y organismos públicos, pudiendo exceptuarse a los funcionarios públicos al servicio del Estado» (141° informe, caso N° 729, párrafo 15).

Sobre el Derecho de huelga, punto 3 (Restricciones concernientes a los servicios esenciales, la función pública y algunas otras empresas), Resolución número 312, afirma: «El reconocimiento del principio de la libertad sindical a los funcionarios públicos no implica necesariamente el derecho de huelga».

En la Resolución 314, el Comité admitió que el derecho de huelga puede ser objeto de restricciones, incluso de prohibiciones, cuando se trate de la función pública o de servicios esenciales, ya que en esos casos la huelga podría causar graves perjuicios a la colectividad nacional¹⁴.

5. Escenario sindical

La desindustrialización y los despidos masivos en el Sector Público afectaron la naturaleza y número de los afiliados sindicales, generando un empobrecimiento de la base sindical y una cierta crisis de identidad interna.

De hecho, en la práctica, las consecuencias de dichas transformaciones se han sentido, y el temor a hacer valer las reivindicaciones laborales en un mundo con altos índices de desempleo se ha generalizado: el temor a perder su medio de subsistencia ha impedido «de facto» que los trabajadores protesten contra los bajos salarios y las malas condiciones de trabajo; las huelgas son cada vez menos frecuentes y, sin embargo, el índice de conflictividad aumenta. Con frecuencia se escucha que desde 1980 no se han conseguido grandes reivindicaciones obreras, lo que se debe, en esencia, a dichos temores y a la falta de dinamismo de las organizaciones sindicales en este contexto adverso y de crisis que altera el poder real de los actores en una negociación.

El impacto de estos cambios en los sistemas políticos y económicos modifica el papel y la función del sindicalismo, y en especial el sistema de interrelaciones en el que éste se inscribe. En el pasado, el Estado -de carácter protector- y los partidos políticos cumplían un papel mediador frente al sindicato, agregando y canalizando sus demandas, y luego sancionándolas jurídicamente en el Parlamento. Sin embargo, esta situación cambia hoy en día. En este sentido se mueven las recientes reformas laborales que, al menos formalmente, buscan garantizar la autonomía de los actores sociales.

Las economías protegidas y la concepción del crecimiento hacia adentro dejan paso a una visión más globalizada del mundo, que privilegia las políticas exportadoras. Es una visión diferente de las relaciones económicas internacionales y, por lo tanto, causa un fuerte impacto en la manera de conducir la vida económica con relación a su vínculo con la comunidad internacional.

En este contexto, se observa al sindicato como un actor muy significativo en la vida democrática, pero que carece del papel central político de antaño entre los sectores que tradicionalmente lo apoyaban.

A esto se suma que el papel político-institucional del sindicalismo ha disminuido considerablemente. Los vínculos con los partidos, que en el pasado le permitieron un alto grado de intermediación con otros grupos de la sociedad, están debilitados o quebrados.

El diálogo social no sólo supone el abandono de ciertos prejuicios ideológicos entre los sindicalistas, sino también un cambio en las estrategias y modos de acción del movimiento sindical.

¹⁴ Para ampliar esta información véase allí mismo, *Ob. cit.*, p. 116 y ss.

Para que sea viable esta perspectiva, el Estado debe ser percibido en una posición neutral, como un actor de prestigio que reconoce y respeta la autonomía de las partes, como un actor sólido y con un proyecto nacional coherente. Sin embargo, para que este modelo opere, el Estado debe poder establecer marcos generales de equidad que garanticen el equilibrio de las partes, y que también puedan proteger al actor más débil.

De hecho, cuando no existe asunción de compromisos en el ámbito nacional, el proceso de diálogo no resulta efectivo: el caso de la concertación en *Ecuador*, donde el Plenario Nacional nunca asumió los acuerdos de las mesas, es esclarecedor en este sentido.

El Estado es, en sí, condición «sine qua non» de desarrollo de la concertación. Un Estado con conciencia de diálogo, que fundamenta su acción política en las libertades públicas e individuales en un contexto de interés público, desarrollará como proyecto una institucionalidad para el diálogo. Sin duda, los principios del interés y la participación ciudadana como fundamento de un concepto de Estado son bases esenciales del diálogo como medio y como fin.

El análisis y las perspectivas de la situación actual son un factor determinante para la búsqueda de soluciones novedosas. Estos años son percibidos por las organizaciones sindicales, en general, como un duro retroceso para los trabajadores. La recuperación de los derechos perdidos y de la propia fuerza orgánica del movimiento sindical se visualizan como una tarea compleja, que afecta principalmente a la capacidad de conducción de sus dirigentes. La reestructuración y el fortalecimiento sindical no pueden apoyarse exclusivamente en lo que un gobierno democrático haga en materia legal.

Con todo, la herramienta del diálogo social tiene como consecuencia acrecentar la responsabilidad pública del movimiento sindical. La rela-

ción entre Estado y movimiento sindical traslada su énfasis desde una relación de subordinación a una de corresponsabilidad política (sin perjuicio del mantenimiento de la autonomía sindical).

Así se verifica un primer tipo de cambio de connotaciones estratégicas para el sindicalismo, ya que, en el modelo corporativo o reivindicativo, la separación con respecto al ámbito de las decisiones políticas y económicas que toma el Estado es total.

Los sindicatos se ven obligados a corresponsabilizarse de algunas decisiones de los partidos políticos, a pesar de que ellas no correspondan siempre con sus posiciones o con sus aspiraciones inmediatas. La concertación, aquí, se fundamenta en una lógica institucional que busca la consolidación de la democracia.

En el caso de la acción sindical al interior del Estado, queda claro que el sindicalismo se ve más afectado por esta correlación con los poderes políticos, puesto que la lógica del Estado es la del poder, dándose prioridad a conductas más cercanas al clientelismo prebendario que a la resistencia abierta, coexistiendo representaciones sindicales más cercanas al aparato político con otras más contestatarias.

A esto se suma que no todos los trabajadores asalariados son sujetos de sindicalización, por las restricciones legales y fácticas existentes (caso de los trabajadores temporales o subcontratados; o de los límites numéricos que se imponen para formar un sindicato de empresa -entre 20 y 30 trabajadores, dependiendo del país).

a) Debilidades internas

La identidad cultural del sindicalismo también ha sufrido modificaciones notables. En el pasado, los trabajadores organizados se mostraban optimistas frente al futuro, ya que se consideraban actores protagonistas de los cambios sociales y políticos

que se operaban en los países. Sobre la base de esta idea, se fundó una identidad colectiva sintetizada en el concepto de «unidad de los trabajadores», unidad que hoy no se percibe. Los sectores asalariados modernos se han diversificado.

Estas modificaciones estructurales, unidas a la pérdida de la identidad colectiva, han contribuido a fragmentar el mundo laboral.

Junto a la nueva composición, la atomización actual plantea numerosos retos. El tema se torna más complicado aún cuando comprobamos que en los países andinos reina la división sindical, existiendo en total 26 centrales sindicales.

Por ejemplo, en el *Perú*, hasta 1990 existían cuatro centrales sindicales, habiéndose actualmente multiplicado a trece (10 reconocidas por el Ministerio de Trabajo y 3 de facto), lo que dificulta cualquier esfuerzo por concertar este movimiento sindical. En *Ecuador* existen seis centrales sindicales, en *Venezuela* cuatro y, en *Colombia*, tres.

En *Argentina*, se han unificado recientemente la Confederación General del Trabajo (CGT) con el Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA), en coexistencia con la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA), cuya configuración y planteamientos estratégicos están orientados hacia una visión política más autónoma y contestataria.

A esto se suma la existencia de muchos sindicatos llamados independientes: el 30% en promedio, a menudo entre los más poderosos del país de que se trate, no forma parte de las centrales sindicales.

En varios de los países estudiados se observa el fenómeno de la atomización sindical, la multiplicación de pequeñas estructuras que no actúan en común frente al Estado empleador, siendo frecuente, como en el *Perú*, la coexistencia de regímenes salariales diversos en espacios de trabajo similares, por la diferente fuerza sindical de cada

uno de ellos. Esto es muy evidente entre los trabajadores de los hospitales públicos, los que facturan sus servicios a la población atendida. En este caso, cada establecimiento hospitalario cuenta con una organización sindical propia, por lo que los trabajadores pueden percibir hasta un 100% más de salario que sus pares de otro hospital.

Las pugnas ideológicas han afectado, así, a la unidad del movimiento sindical, pues la pluralidad de interlocutores, que a menudo rivalizan entre sí, y las presiones que a veces se libran tornan sumamente difícil, cuando no imposible, la coordinación y una acción sindical eficaz, produciendo un entramado de organizaciones sindicales no solamente reducidas en su cobertura, sino políticamente débiles y sin capacidad de integrarse efectivamente en un sistema de relaciones laborales.

Sin embargo, frente a la «última generación» de políticas de ajuste y a ciertas acciones antisindicales emprendidas por los gobiernos, el movimiento sindical ha sido empujado a una concertación interna. Así, en *Colombia* las tres centrales sindicales han conformado un comando unitario; en *Venezuela* las centrales sindicales, conducidas por la Central de Trabajadores de Venezuela (CTV), han tomado la iniciativa para crear una sola central sindical; en el *Perú*, continúan los esfuerzos unitarios que aún no logran consolidarse (el último es el Comité de Enlace Sindical); en *Ecuador*, el Frente Unitario de Trabajadores (FUT) se mantiene, con altos y bajos, como la alternativa más concreta de unidad de acción de cuatro centrales sindicales.

Por otra parte, se observa una falta de información y de capacitación de los dirigentes y afiliados sindicales en las temáticas referidas a los cambios técnicos, a los nuevos sistemas de organización del trabajo y a los nuevos modelos de administración de empresas, que limitan y restringen la cobertura de los convenios colectivos y por tanto la búsqueda para regular y paliar los efectos de las transformaciones.

En los países andinos, en un reciente estudio efectuado por la OIT sobre la situación actual de la educación sindical¹⁵, se pudo constatar que son minoritarias las organizaciones sindicales que cuentan con un sistema de formación y capacitación. Son así una excepción a las organizaciones que tienen definida una estrategia educativa para la calificación de sus afiliados, entregándoles de esta manera más posibilidades a sus demandas de mejores ingresos.

Adicionalmente, la falta de solidez económica de las organizaciones sindicales se ha visto agravada en los últimos años por las variaciones violentas del número de afiliados cotizantes (despidos, renunciaciones, jubilaciones, etc.), destinándose los reducidos recursos financieros a la subsistencia misma de la organización.

Esta situación impide consolidar la fuerza de las centrales como actores representativos y poderosos en el universo social. ¿Cómo negociar sin fuerza? ¿Quién es realmente representativo?

Frente a estas debilidades que enfrenta el sindicalismo, surgen algunas posibles soluciones que a continuación se delinean en forma muy sintética:

- fortalecimiento de la unidad, al menos en la acción;
- políticas de concertación;
- generación de propuestas integradoras para el conjunto de sectores;
- fortalecimiento de la capacitación;
- refuerzo del sistema de cotizaciones sindicales;
- creación de un nuevo tipo de servicio a las bases, que considere al trabajador como persona integral, visualizando sus necesidades de ahorro, vivienda, consumo, cultura, recreación, deporte, seguridad social, salud, etc.;
- impulso a relaciones de trabajo cooperativas que, sin olvidar las reivindicaciones tradicionales, superen posturas de confrontación.

En casi todos los países de ALC se han producido transformaciones en las legislaciones laborales (el caso más extremo es el del *Perú*, que es

considerado por algunos analistas como el país más flexible del mundo), apareciendo en la actualidad una nueva «ola» de reformas con tendencias más flexibilizadoras, con la excusa de responder a la actual crisis económica y financiera de la mayoría de los países, y con el respaldo y las presiones de las instituciones financieras internacionales (Cfr. Proyectos de *Colombia* y *Ecuador*).

La seguridad social es un tema ligado a estos cambios flexibles. Las instituciones de seguridad social en América Latina están cambiando por diversas razones, y en la actualidad se han establecido sistemas privados o mixtos (públicos y privados), que transgreden el principio de una seguridad social solidaria y financiada por el Estado.

De maneras diversas (lamentablemente en algunos países la transformación se ha realizado sin contar con los actores sociales) se está entrando a discutir formas públicas, privadas y mixtas de gestión y administración de la seguridad social.

b) Algunos retos a enfrentar

Es innegable que los nueve países vienen enfrentando –en mayor o menor medida– dificultades reales: la inestabilidad de los gobiernos, la fragilidad de las partes envueltas en el posible consenso, los programas de ajuste económico, la competencia de los mercados internacionales, etc. Si a ello se añade la conflictividad social y el ambiente de tensión (guerras en algunos casos, presiones políticas, etc.), es evidente que en cada proceso está latente el posible fracaso. No obstante, el diálogo sigue siendo una oportunidad que los sindicatos deben no dejar escapar.

A pesar de las dificultades, la concertación social puede convertirse en un instrumento indispensable para permitir el desarrollo sobre la base

¹⁵ Larco, Giovanna; Carreras, Piera. *Estudio comparativo de la formación sindical en los países andinos*. Lima, OIT, 1999. Documento de Trabajo 111.

de la paz social y generar justicia social en un contexto de cambio. Sin duda, el diálogo social incide en el avance de los procesos democráticos, afianzando la consolidación institucional y real de los derechos sociales, por cuanto permite, en un ambiente de libertad, determinar los equilibrios de fuerzas necesarios.

Además, el diálogo se convierte en hilo conductor para superar la debilidad existente en el movimiento sindical y en las organizaciones de la sociedad civil en los nueve países, ya que la democracia, que aún se está construyendo, exige la participación y el protagonismo de este movimiento y de estas organizaciones como asociaciones representativas de los intereses de una parte central de la sociedad. Sólo un sindicalismo fuerte, maduro y capaz de garantizar el desenvolvimiento de los intereses de los trabajadores, y por ende de toda la sociedad, puede afrontar este reto.

El reto del sindicalismo es la necesidad de construir una visión a largo plazo, enfrentarse a la necesidad de inserción en un nuevo tipo de sociedad que surge como consecuencia de los cambios estructurales, así como transformar el modelo histórico de acción sindical. Un cambio cultural de esta magnitud supone arduas discusiones entre la dirigencia y la base sindical.

Sin duda, en un mundo en donde la competitividad económica se impone, y donde la flexibilización es un objetivo de los programas políticos de los gobiernos, se deberá asegurar la existencia de mecanismos que permitan garantizar los derechos mínimos de los trabajadores. Sólo la participación activa de todos los actores sociales en todos los procesos nacionales puede garantizar que dicho objetivo se cumpla y que, por tanto, se pueda así conseguir la paz social.

c) Los derechos sindicales

En el campo laboral, la economía tradicional o neoliberal tampoco está de acuerdo con las medi-

das dirigidas a promover los convenios colectivos de trabajo (“evidencia” del poder monopólico de los gremios) y la existencia de salarios mínimos, y a realizar imposiciones sobre los salarios, porque todo ello, -argumenta- provoca un aumento de los costos laborales y lleva al desempleo.

Sin embargo, se ha demostrado claramente, por ejemplo, que la legislación sobre el salario mínimo no afecta negativamente el empleo y sin duda puede tener un efecto positivo.

Existe un rol para el gobierno en el mercado laboral: además de garantizar la seguridad laboral, debe asegurar el derecho a la acción colectiva y hacer cumplir estándares mínimos. Las leyes que garantizan a los trabajadores los derechos de afiliación y negociación colectiva pueden servir para restaurar el equilibrio, para hacer oír las preocupaciones de los trabajadores y para mejorar la eficiencia económica en general.

Ahora, en el crepúsculo ideológico neoliberal, y en un entorno de destrucción de los aparatos productivos y de ruptura de la cohesión social, está resurgiendo en ALC la concepción de que el desarrollo económico-social requiere de Estados nacionales y comunidades políticas supranacionales fuertes.

Pero el Estado que retorna ya no es el viejo Estado interventor, sino un Estado con capacidades de “organizar” a las economías de mercado y de apoyar la autoorganización de las sociedades civiles.

El nuevo Estado promotor del desarrollo exige, al mismo tiempo, ensamblar los sistemas de centralización de las decisiones político-económicas macro con una más profunda descentralización de la gestión pública, para convertir a las regiones y municipios en sistemas institucionales de participación política de la sociedad desde sus bases, a través del desarrollo local. Este doble movimiento de centralización-descentralización

requiere de sistemas de representación política que favorezcan la participación popular.

En cuanto a las funciones del Estado “organizador”, es central para los sindicatos determinar con precisión las áreas en las que es necesario proponer reformas para desarrollar al Estado “organizador”, y proponer baterías de políticas públicas para cada área, de modo de *generar círculos virtuosos entre la inversión productiva, el empleo y el consumo de masas*.

Para poder construir Estados organizadores de los mercados, es necesario aceptar que la globalización impone tensiones inevitables sobre las condiciones de gobernabilidad de los países en desarrollo, por su evidente impacto sobre el funcionamiento de los mercados y la eficacia de las políticas públicas.

Construir socialmente una nueva capacidad estatal parecería ser la lección de una integración dinámica y activa del conjunto de los actores sociales.

d) Los procesos de integración

El Estado ha cedido una parte de su soberanía y autonomía a favor de regulaciones colectivas de varios aspectos vinculados a los procesos de integración regionales. Pero, son las decisiones de política nacional las que suelen promover y acelerar la integración de los mercados y, por consiguiente, el movimiento hacia la globalización que ha venido planteando el desafío de aprovecharla y orientarla.

Existen márgenes para la elección y la experimentación nacional en la búsqueda de iniciativas que contribuyan a diferenciar entre una estrategia de adaptación pasiva y otra de administración creativa de dichos desafíos.

A pesar de las tendencias a una relativa homogeneización de las formas de organización de la producción, las economías nacionales continúan mostrando fuertes rasgos propios en la forma en

que se organizan los mercados, las relaciones entre éstos y el Estado, y los vínculos que se establecen entre el Estado y la sociedad civil: el campo de acción para las políticas nacionales no es igual para todos los países.

Si bien la globalización condiciona la forma de hacer las cosas en lo económico y social, no existe una receta única aplicable a todo tiempo y lugar.

d.1) Carta Iberoamericana de la Función Pública

Como explica Rubén Cortina en su ponencia presentada en el Ciclo de Seminarios para negociadores del Sector Público¹⁶:

«...Empiezan a aparecer algunos emergentes como, por ejemplo, esta *Carta Iberoamericana de la Función Pública* en donde no se habla explícitamente de negociación colectiva: en el capítulo de los criterios orientadores en materia de empleo público, el punto H, donde dice “la promoción de la comunicación, la participación, el diálogo, la transacción y el consenso”, no dice negociación colectiva, pero menciona algunos componentes de ella: la comunicación, la información, el diálogo, la participación, la transacción; estamos hablando de un documento panamericano en cuya redacción se ha debido llegar a consensos entre las distintas realidades nacionales donde, en muchas de ellas, ni siquiera están reconocidos los convenios de la OIT en materia de RRL en la administración pública y de promoción de la negociación colectiva. Entonces, se deja entrever, pero no se dice en esta Carta: “nos pronunciamos a favor de la negociación colectiva en el Sector Público”.

“En el punto C, vinculado a relaciones humanas y sociales, se hace una remisión a la legislación

¹⁶ Cortina, Rubén. En: Villarroel, Amalia (Comp.). *La negociación colectiva en el Estado: Formación de negociadores en el Sector Público*. Buenos Aires, OIT-UPCN, 2003.

nacional. Allí dice, “en lo que respecta a la fijación de las condiciones del trabajo, deberá estarse a lo que disponga la legislación nacional, de aplicación en cuanto a los elementos de aquellas que deben ser objeto de negociación”.

“En el párrafo siguiente, en el D, dice: “los mecanismos y procedimientos que se establezcan deberán facilitar que las relaciones laborales se orienten, habitual y preferentemente, a la transacción y la concertación” -dos palabras, “concertar” y “transar” que son palabras del ámbito de la negociación-, “evitando la confrontación y la descalificación del adversario”.

Cuando empezamos a construir el Mercosur por la década del '90 y empieza toda esta serie de mecanismos integradores (vía libre comercio o vía procesos que presagian algún grado mayor de profundidad en materia de integración), nos encontramos con un primer problema: primero, que estamos hablando de América Latina, y se sabe muy bien que, en materia de relaciones laborales, América Latina tiene una impronta de intervención estatal muy fuerte, donde la norma heterónoma -es decir, la norma del Estado- tiene una presencia mayor que la norma autónoma, la negociación colectiva, norma que potencia la autonomía de las partes; esto no quiere decir que en América Latina no haya habido procesos de negociación colectiva y que no los haya en la actualidad, pero son profundamente fragmentados, frecuentemente interrumpidos, ya sea por dictaduras militares, ya sea por problemas de políticas internas o por problemas de ubicación sindical.

Entonces existe un escenario accidentado en el desarrollo de la negociación colectiva en general; ahora, si se me pregunta si hay un escenario en América y en particular en el Cono Sur de América Latina para profundizar un proceso de negociación colectiva en el Sector Público, contestaría que sí.

Desde el punto de vista normativo, los cuatro países del Mercosur y Chile (que es un país ob-

servador del Mercosur y participa habitualmente de sus reuniones; e incluso, desde el punto de vista sindical, la CUT¹⁷ de Chile integra la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur) tienen realidades disímiles: respecto de los convenios internacionales de la OIT N° 151 y N° 154, sobre la administración pública y sobre la promoción de la negociación colectiva, *Argentina* los tiene ratificados a ambos, lo que le da una base de apoyo en normativa internacional interesante, además de tener la Ley de Negociación Colectiva en el sector público; *Brasil* no tiene ratificado el 151 y sí el 154, de promoción de la negociación colectiva; *Chile* tiene ratificado el 151 y no el 154; *Uruguay* tiene ratificados los dos convenios; *Paraguay* no tiene ratificado ninguno de los dos, pero desde el año 1994 tiene una Ley de negociación colectiva en el sector público, y no solamente eso, tiene el 80% de los trabajadores en el sector informal de la economía, aunque cuenta con el Código de Trabajo más moderno de América Latina.

De manera tal que, desde el punto de vista de la normativa internacional, en el proceso de integración regional en materia de relaciones del trabajo, hay que congeniar un punto de partida conjunto para promocionar la negociación colectiva en el sector público.

Los organismos sociolaborales en el Mercosur son muy interesantes y originales. La Comisión Sociolaboral del Mercosur, que es una especie de Carta Social del área, trata y garantiza la negociación colectiva como un compromiso de los Estados en promocionarla, pero no especifica que promociona la negociación colectiva en el sector público.

Ahora bien, todo esto es correcto desde el punto de vista normativo y como punto de partida, pero todos sabemos bien que entre “existencia de normativa” y “eficacia normativa” hay un gran

¹⁷ CUT se refiere a la Central Unitaria de Trabajadores de Chile.

trecho a cubrir; una cosa es tener buenos convenios internacionales y buenas normas que coincidan con el espíritu de los convenios internacionales, y otra cosa muy distinta es lograr que el contenido de esas normas se plasme en la realidad y genere el nacimiento de derechos laborales.

Éste es uno de los grandes problemas de la década del '90 en estos países, donde hemos tenido las mejores normas laborales como las de Paraguay, pero una enorme falta de eficacia en el cumplimiento de esa normativa laboral, por muchas razones: entre ellas, defeción en la Administración Pública del Trabajo, defeción y pérdida de capacidad inspectiva del Estado, pero también una falta de práctica de la negociación colectiva, independientemente y más allá de la existencia o no de una normativa laboral que la promocióne.

Entonces, se puede concluir que la negociación colectiva es una herramienta que depende en gran medida de la pléyade de normativa que la promocióne, pero también depende, en un porcentaje muy alto, de la capacidad de los actores sociales por comprender su importancia para crear derechos y formar un buen sistema de relaciones laborales que prevea equidad; y, básicamente, por comprender que la negociación colectiva va a mejorar el Estado.

De igual forma, debe considerarse que las especificidades nacionales son rasgos paralelos al proceso de globalización. Desde esta perspectiva, se observa que el impacto de la globalización va a variar en función de la conjugación de diferentes condiciones internacionales y nacionales: la ubicación del Estado-Nación en la división internacional del trabajo, su lugar en los distintos bloques de poder, su posición con respecto al sistema jurídico internacional, su relación con las organizaciones internacionales. No todos los Estados están igualmente integrados en la economía mundial.

En cualquier caso, tienen competencias más complejas frente al proceso de globalización los

Estados-Nación que van a exigir más cohesión social, solidaridad interna y participación ciudadana para que los costos no sean tan altos. Está claro que la globalización fortalece y debilita, incorpora y fragmenta a nivel de países, actores sociales y sectores económicos. Cada vez más hace falta tener un Estado “organizador”, Estados activos, catalizadores de una integración dinámica, fortalecidos en el plano regional y con capacidad de imponer como región reglas de juego más simétricas frente a otros Estados y actores trasnacionales.

Además, con el avance del proceso democrático en la región, también crece el pluralismo y la participación de la sociedad civil, con lo que hay más actores interviniendo en el proceso decisorio y promoviendo nuevas formas de organización del espacio político. Se requiere destacar esta situación, para avanzar hacia un modelo de desarrollo alternativo sustentado en un enfoque de “fuerzas sociales con Estado”, que es diferente al liberal ortodoxo de “más sociedad y menos Estado”.

En América del Sur apareció un nuevo contexto de relaciones que ha favorecido una nueva capacidad y disposición de un determinado Estado para tomar decisiones por voluntad propia junto con otros Estados y hacer frente en forma conjunta a situaciones y procesos que se dan dentro y fuera de sus fronteras: las coaliciones interestatales, una estrategia eficaz para disminuir las asimetrías de poder mediante una participación comprometida de los Estados en los asuntos mundiales, donde algunos actores no gubernamentales también desempeñan un papel importante en la determinación de asuntos internacionales.

La batería de medidas económicas y laborales y los procedimientos políticos para formar grandes consensos sociales ensamblan perfectamente con las líneas de fuerza ideológico-políticas del desarrollo.

Es necesario reforzar las relaciones entre los sindicalistas y los expertos en las disciplinas del mundo del trabajo.

Existe, para ello, un escenario de cooperación en redes entre los institutos especializados vinculados con los sindicatos, -cuyo objeto es el mundo del trabajo, en países de ALC, ya no sólo nacional, sino subregional, e incluso continental-, que propicia la difusión de investigaciones de los Ministerios de Trabajo y los centros académicos, así como de centros de investigación y capacitación que son parte de organizaciones sindicales y Organizaciones no Gubernamentales (ONG), gracias a la expansión informática.

Este intercambio es favorecido por la instalación de la democracia política en la región, que es la condición básica para el debate y el intercambio intelectual. Debe destacarse que la reciente creación, bajo el auspicio de OIT, de una red mundial de investigaciones, la *Global Union Research Network (GURN)*, es un hecho de suma importancia para desarrollar el intercambio y la cooperación entre especialistas e institutos especializados del mundo del trabajo.

Esto permite pensar en la posibilidad de establecer una Red de intercambio de experiencias y opiniones sobre la problemática del SP que abarque el conjunto de países iberoamericanos, con el sentido de facilitar las acciones vinculadas a las reformas del sector y sus implicancias a nivel laboral.

Varios principios son fundamentales para lograr sindicatos fuertes en las Américas, especialmente en ALC, donde se está experimentando, desde hace décadas, un estancamiento relativo en el número de trabajadores sindicalizados y un estancamiento absoluto en el número de las cotizaciones sindicales.

Esos principios sindicales fundamentales, como señala el XV Congreso de la Organización Regio-

nal Interamericana de Trabajadores (ORIT), son:

- La democracia sindical
- El autofinanciamiento
- La educación político-sindical para la participación sindical
- La información y el diálogo político intersindical.

En ALC siguen predominando numéricamente sindicatos débiles de empresa y localidad, en un contexto político en el cual las organizaciones empresarias y los gobiernos resisten al desarrollo de sindicatos nacionales fuertes, para mantener las ventajas que logran cuando negocian con sindicatos atomizados (si es que directamente no los eluden) y, en muchos países, con sindicatos paralelos en cada rama o sector.

Se perfila una tendencia a favorecer la negociación colectiva a nivel de la empresa, en lugar de negociaciones a nivel sectorial o de rama. Esto conduce a la necesidad de aumentar el número de comisiones internas, cuerpos de delegados, comités sindicales de empresa y otras formas organizativas que permitan la participación de los trabajadores y la democracia sindical en la base.

Las actividades sindicales directas también han sido vinculadas a las actividades formativas, ubicando algunos temas como de interés especial (desempleo, subempleo, trabajo infantil, género), y a la estrategia hacia el trabajo en la economía informal.

6. Tamaño de la población empleada en el Estado

Según expresa José Sulbrandt, en *Tendencias del empleo público*, en sus conclusiones, para mayo de 2002:

«Este trabajo ha reunido la información oficial disponible sobre el empleo en el Sector Público latinoamericano. El análisis de esos datos ha mostrado, en primer término, que en términos relativos a la población general de cada país y en

relación a su población económicamente activa, los empleados del sector son cada vez un porcentaje menor. Esta tendencia es prácticamente general. En segundo término, se observa que los funcionarios de las distintas administraciones (nacional, subnacional o de Empresas Públicas), han experimentado cambios en sentidos muy diferentes; mientras los empleados del sector nacional permanecen en un nivel similar en un plazo de diez años, los de la administración subnacional han tenido un sólido crecimiento y los del Sector de Empresas Públicas han disminuido en forma considerable hasta casi desaparecer. Esto configura un aparato público y un empleo público radicalmente diferente del observado en décadas anteriores y con dinámicas de crecimiento casi opuestas a las observadas

entre los años '60 y '80. Todo esto indica que el empleo en el sector público, tanto en su nivel como en su dinámica, obedece no a una serie amplia de factores sino a políticas públicas muy definidas sobre las funciones y tamaño del Sector Público que los gobernantes definen”.

El cuadro siguiente, elaborado a partir de la base de datos de la OIT, nos ofrece la cantidad de trabajadores que se desempeñan en el SP. De la mencionada base extractamos sólo la información correspondiente a los países incluidos en nuestra muestra: la cantidad de empleados en el Sector Público y en el Empleo Total del país. Relacionamos ambos y tuvimos como resultado el porcentaje de empleados públicos sobre el total de trabajadores verificados en el país.

Cuadro 2

País	Notas	Tipo de Empleo	1999 (en miles)	2000 (en miles)	% Empleo Público / PEA
Argentina		Empleo Público	1.325,3	1.335,7	16,28
		Empleo Total	8.251,8	8.205,3	
Brasil		Empleo Público	7.927,2		11,06
		Empleo Total	71.676,2		
Chile		Empleo Público	547,2	565,6	16,33
		Empleo Total	3463	3.463,5	
Colombia	1	Empleo Público	425,8	400,6	6,90
	1	Empleo Total	5.564,8	5.802,2	
Ecuador		Empleo Público	346,6	370,1	10,07
		Empleo Total	3.226,1	3.676,1	
Costa Rica		Empleo Público	168,8	195,2	14,71
		Empleo Total	1.297,3	1.327,3	
El Salvador		Empleo Público	208,4	217,5	9,26
		Empleo Total	2.274,7	2.349,3	
Panamá		Empleo Público	150,4		27,73
		Empleo Total	542,4		

(1) 7 ciudades principales del país.

No se cuenta con datos disponibles de Brasil y Panamá para el año 2000.

No se cuenta con datos disponibles para Perú.

Esta información fue ampliada por los resultados de la investigación realizada por José Sulbrandt en mayo de 2002, por encargo del CLAD, la que se vuelca a continuación.

Cuadro 3

País	PEA	Empleo Público	% Empleo Público/PEA
Argentina (1)	15.546,045	1.738,963	11,19
Brasil (2)	80.826,000	5.730,759	7,09
Chile (3)	10.727,450	171,660	7,14
Colombia (4)	13.364,788	766,562	5,74
Ecuador (5)			
Perú (6)			
Costa Rica (7)	1.695,018	168,564	9,95
El Salvador (8)	2.496,365	140,059	5,61
Panamá (9)		273,795	

- (1) Fuente: Elaboración del CLAD sobre la base de datos suministrados por la Jefatura de Gabinete de Ministros. Secretaría de la Función Pública. Dirección Nacional del Servicio Civil (julio 1999), Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Instituto Nacional de Estadística y Censos (*Censo Nacional de Población, 1991*). Buenos Aires, año 1999.
- (2) Fuente: Elaboración del CLAD sobre la base de datos suministrados por los organismos oficiales pertinentes. Año 2000. Nota: Sólo se dispone información del Gobierno Federal y empresas públicas.
- (3) Fuente: Elaboración del CLAD sobre la base de datos suministrados por el Instituto Nacional de Estadísticas: Encuesta Nacional de Empleo (Población Económicamente Activa, trimestre octubre-diciembre de cada año; para 1999, trimestre junio-agosto) y Estimaciones de Población, 1990-2005 (según Censo de Población 1992, información al 30 de junio de cada año); Subsecretaría de Desarrollo Regional y Adm. (SUBDERE), año 1999. Nota: Población Económicamente Activa (PEA) considera la población de 15 años y más.
- (4) Fuente: Elaboración del CLAD sobre la base de datos suministrados por el Departamento Administrativo de la Función Pública. Dirección de Apoyo a la Comisión Nacional del Servicio Civil (julio 1999), año 1999. Nota: la información se refiere a 7 áreas metropolitanas: Santafé de Bogotá, Barranquilla, Cali, Medellín, Bucaramanga, Manizales, Pasto. Las cifras comprenden a la PEA tanto Urbana como Rural.
- (5) El país no ha brindado información.
- (6) El país no ha brindado información.
- (7) Fuente: Elaboración del CLAD sobre la base de datos suministrados por la Presidencia de la República. Dirección General de Servicio Civil, basados en: Proyecto Estado de la Nación (Años 2000-2002), año 2002.
- (8) Fuente: Elaboración del CLAD con base en los datos suministrados por el Ministerio de Economía, DIGESTYC, *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples* (EHPM), 1990 al 2000. Año 2000.
- (9) Fuente: Elaboración del CLAD sobre la base de datos suministrados por la Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional, del Ministerio de Economía y Finanzas, en agosto de 1999, tomando la información del Ministerio de Planificación y Política Económica. Dirección de Presupuesto de la Nación. Departamento de Programación Presupuestaria (abril 1999), año 1999.

II. CONCLUSIONES PRELIMINARES

1. Concepto de “empleo público”

La principal diferencia que hemos podido relevar en torno a la manera en que se considera el empleo público en los distintos países es su consideración como “servidor público” o su asimilación al concepto de trabajador asalariado según lo establecido para los trabajadores del Sector Privado.

Esta distinción resulta fundamental, debido a que la forma en que los trabajadores sean considerados tendrá una correlación con los derechos que le son asociados.

Por ejemplo, en *Argentina* no es utilizado el concepto de servidor público. Por el contrario, en este país el trabajo en el Sector Público tiende a tener una consideración similar al del empleo privado, es decir que sigue una lógica mercantil, donde el trabajador a cambio de la puesta a disposición de su fuerza de trabajo recibe un salario, dejando de lado la idea de trabajo como respuesta al “interés general”.

En el resto de los países, los trabajadores del SP, si bien reciben nombres diferentes, -“funcionario público», «servidor público», «empleado público», «encargado de servicio público»-, todos son regidos por el derecho administrativo o algún régimen estatutario, donde se establece la regulación de las relaciones laborales en el Estado. No obstante ello, en cada país se establecerán categorías especiales que no formarán parte del Servicio Civil, Carrera Administrativa, etcétera, porque se rigen por una normativa especial y no gozan de las mismas prerrogativas que sus pares incluidos.

Los trabajadores que se desempeñan en las empresas estatales, en todos los países analizados, se rigen por el derecho laboral privado.

Es común también que tampoco sean incluidos en el régimen jurídico general de los empleados del SP quienes son “empleados de confianza”, “empleados de libre nombramiento y remoción (con cargos de dirección, conducción, etcétera”, “cargos políticos” u otra denominación).

Los miembros de las Fuerzas Armadas, si bien en la mayoría de los países no son considerados servidores o trabajadores públicos, en *Chile* están incorporados dentro del Sector Público, y su carrera administrativa tiene el mismo carácter estatutario que el resto de los trabajadores del SP.

En todos los países se garantiza estabilidad a los trabajadores del SP. Según los países, se definirán ciertos requisitos para acceder a ella. Por ejemplo, en Argentina se exige un período de prueba de 12 meses; en Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Costa Rica el trabajador debe haber accedido al cargo por concurso público; en El Salvador, país donde no existe la carrera administrativa, se exige que el ingreso haya sido por medio de pruebas de idoneidad; por último, en Panamá, la estabilidad depende de la competencia, lealtad y moralidad en el servicio. En Colombia, desde el año 1999 los cargos están siendo cubiertos únicamente de manera provisional, es decir que no existe la estabilidad, debido a que el organismo encargado de llevar a cabo los concursos aún no ha sido creado. En Costa Rica, no obstante la estabilidad, el Estado puede rescindir los contratos de los funcionarios por razones económicas o funcionales, a cambio del pago de una indemnización.

Según la expresión de varios representantes sindicales, si bien está garantizada la estabilidad, ésta en los hechos no es realmente cumplida, debido a que no se llevan a cabo los concursos previstos, como en *Colombia* y *Perú*. En este

último país, a partir de la entrada en vigencia de la nueva legislación, se romperá el carácter de estabilidad homogéneo para todos los trabajadores públicos, ya que se introducen nuevas categorías que no gozan de tal derecho.

A nivel general, podemos concluir entonces que gozan de estabilidad los trabajadores incluidos en el sistema de carrera administrativa o servicio civil. Con la proliferación de nuevos tipos de contratación (por tiempo determinado, por prestación de servicios, por locación de obra, por pasantías, por cuenta de Organismos Internacionales, etc.) el porcentaje de trabajadores estables por sobre el total está siendo sensiblemente reducido.

2. Libertad sindical

En todos los países estudiados, excepto *Chile*, *Panamá* y *El Salvador*, los trabajadores del Sector Público tienen derecho a conformar libremente asociaciones sindicales y a afiliarse y desafiliarse de las mismas.

En *Chile* y *Panamá*, si bien está prohibida la sindicalización de los empleados del SP, se les garantiza a los mismos la posibilidad de conformar *asociaciones de funcionarios*, afiliarse y desafiliarse.

En *El Salvador* este derecho sólo es garantizado a los trabajadores de entidades oficiales autónomas. Con respecto a los trabajadores del Estado, si bien la Constitución no prohíbe el ejercicio del derecho, tampoco lo garantiza. Tampoco existen leyes que se expresen en este sentido, ni ha sido ratificado el Convenio 87 de la OIT. Sin embargo, se han conformado asociaciones sindicales, aunque no se las ha reconocido jurídicamente, razón por la cual no pueden ejercer las funciones que les serían propias.

En algunos países como *Chile*, *Colombia* y *Perú*, quienes no pueden conformar ningún tipo

de asociación son los miembros de la Fuerza Pública. En *Argentina*, si bien el personal de las Fuerzas Armadas y la Policía Federal no está sindicalizado, en esta última están ocurriendo movimientos en el sentido de revertir esta situación.

En *Ecuador* podría considerarse que el derecho a la libre sindicalización es relativo, ya que si bien los trabajadores pueden ejercerlo, sólo una organización sindical puede representar los intereses de los trabajadores ante el Estado. En *Argentina*, por el contrario, existe pluralidad sindical, situación que se contrapone con el derecho privado, donde, si bien puede existir más de un sindicato por ámbito de representación, sólo uno puede ejercer el derecho a negociar colectivamente y el derecho de huelga.

En cuanto a la posibilidad de acción de los representantes sindicales en sus lugares de trabajo, varios países han manifestado que esta labor se encuentra limitada. En aquellos países donde no se reconoce el derecho de libertad sindical, no existen protecciones para los delegados. En *Panamá*, por ejemplo, ante un cambio de gobierno de 1999 se ha destituido de sus cargos a 44 dirigentes sindicales.

Sin embargo, esta limitación a la actuación no se circunscribe únicamente a los países que no cuentan con este derecho. En *Costa Rica*, la libertad de acción se restringe a la posibilidad de reunirse. En *Brasil*, los representantes no sólo no pueden ejercer sus funciones en su lugar de trabajo, sino que no gozan de licencias gremiales, a excepción de los directores sindicales. Es dable mencionar que no existen en este país representantes sindicales en los lugares de trabajo. En *Colombia*, la situación de violencia general no es ajena a los delegados sindicales. En los últimos años, muchos de ellos han sido destituidos de sus cargos de manera forzada, otros han desaparecido, y “se han perdido más de 1500 vidas”.

3. Derecho de huelga

Con respecto al ejercicio del derecho de huelga, podemos agrupar a los países en *tres categorías*.

Por un lado, aquellos que garantizan la práctica de este mecanismo a los trabajadores del SP, porque así lo establece su Constitución. Los países que podemos ubicar en esta categoría son *Argentina, Brasil, Colombia, Perú y Costa Rica*.

Esto no asegura que todos los trabajadores del SP puedan practicar libremente el derecho de huelga. Cada país definirá algunas actividades o servicios donde este derecho se encuentra prohibido o donde los trabajadores deben garantizar la prestación mínima de ciertos servicios públicos. En algunos países como *Argentina y Perú* la huelga en estos servicios esenciales se encuentra reglamentada.

En *Brasil* no pueden ejercer este derecho los miembros de las Fuerzas Armadas. Y, en relación a los servicios públicos, debe garantizarse su continuidad, en razón de la primacía del interés público. Una ley debería regular el ejercicio de este derecho, tal como se establece en la Constitución, pero hasta la fecha no ha sido promulgada.

Situación distinta es la de *Colombia y Costa Rica*, donde se encuentra prohibido el ejercicio del derecho de huelga a todos los trabajadores que se desempeñan en servicios esenciales. En *Colombia*, la limitación es aún más profunda, debido a la definición de “servicio esencial”. Según la OIT, que ha formulado una Observación al respecto, la enunciación amplia que se ofrece y el hecho de que algunos de los servicios que abarca “no necesariamente son esenciales”, viola la libertad sindical. En el caso de *Costa Rica*, este derecho, si bien es garantizado por su Constitución Política, a partir de la aprobación del Código de Trabajo ha sido prohibido para estos trabajadores.

Luego, en la segunda categoría, hallamos un solo país, *Ecuador*, donde, si bien este derecho es garantizado por la Constitución Política, esta misma define que está prohibida la paralización de los servicios públicos, y prevé que la legislación establecerá sanciones en caso de que se incumpla tal precepto. Es decir que, a partir de una contradicción de la fuente principal del derecho, se limita el ejercicio de la huelga.

Por último, en la tercera categoría, podemos agrupar a aquellos países en los que el derecho de huelga para los trabajadores del SP está prohibido. Tal es el caso de *Chile, El Salvador y Panamá*. Esto no significa que en los hechos no se produzcan paralizaciones de actividades. Por ejemplo, en *Chile* es común la práctica de la huelga en el sector público.

4. Negociación colectiva

El único país que ha celebrado un Convenio Colectivo de Trabajo a nivel de la administración pública nacional es *Argentina*. Este Convenio incluye al personal civil de la Administración Central y organismos descentralizados y pertenecientes a trece sistemas escalafonarios. En este país, por otro lado, se han celebrado convenios sectoriales en consonancia con el primero. La negociación colectiva comprende todas las cuestiones laborales que integran la relación de empleo, -tanto las de contenido salarial como las de condiciones de trabajo-, a excepción de la estructura orgánica de la Administración Pública Nacional, las facultades de dirección del Estado y el principio de idoneidad como base del ingreso y de la promoción en la carrera administrativa. Al momento de la actualización de esta investigación, se ha reabierto la negociación colectiva, siendo de destacar el hecho inédito de que se ha llegado a un acuerdo salarial con los gremios del sector, sobre el que se brinda un informe por separado.

Existe también, en este país, la experiencia de otros organismos nacionales que no tienen conve-

nio colectivo, pero sí acuerdos homologados por el Ministerio de Trabajo. En ellos, el presidente del organismo ejerce la representación patronal con amplias facultades, aunque subordinado al Ministerio de Economía en el tema salarial.

Encontramos, por otro lado, países donde, estando prohibido el derecho a negociar colectivamente, se han efectuado convenios a nivel municipal.

Hoy, en *Brasil*, el derecho a negociar colectivamente en el SP no está avalado. Sin embargo, está siendo discutido el proyecto de una ley por la cual se regularían las relaciones institucionales entre la Administración Pública y los sindicatos para la celebración de convenios especiales y de contratos. Éstos constituirán el *Sistema Democrático de Negociação Permanente (SDNP)*, que significará la institución de metodologías participativas y tendrá carácter permanente, a fin de dar tratamiento a los conflictos y a las demandas administrativas que surgen de los vínculos funcionales y del trabajo. Existe ya en este país un antecedente de negociación de este tipo a nivel sectorial: el *Sistema Permanente de Negociação Coletiva de Trabalho* del Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público do Estado de São Paulo (IAMSPE – SP), en 1989. Y, a nivel territorial, en São Paulo se aplica el *Convênio do Sistema de Negociação Permanente da Prefeitura Municipal de São Paulo*. A nivel Federal se ha constituido además el *Fórum Nacional do Trabalho* con participación de los trabajadores, los empleadores y el Estado.

En *Colombia*, los empleados públicos tampoco pueden negociar colectivamente: sólo pueden hacerlo los trabajadores oficiales, que son los encargados de sostener y mantener la obra pública y que se encuentran vinculados con el Estado a través de un contrato de trabajo. Sin embargo, a nivel territorial se han realizado acuerdos colectivos. Tal es el caso de la Asociación de Empleados del Municipio de Medellín (ADEM), que los ha llevado a cabo junto con las administraciones municipales.

Otro país donde el derecho a negociar colectivamente también se encuentra prohibido, aunque en los hechos se ejerce, es el *Perú*. Si bien esto no se realiza a nivel nacional, se negocia a nivel de cada entidad.

5. Perfil del Estado empleador

De la información que hemos relevado, podemos confirmar que, dentro de los Estados, la contraparte de los trabajadores, es decir, la figura del Estado como empleador, incluyendo la gestión de los recursos humanos, puede o bien ser responsabilidad de los Presidentes de cada Nación, derivando tal tarea a cada Ministro; o haber creado algún organismo autónomo que se encargue de todas o algunas de las tareas involucradas; o presentar al mismo tiempo las dos categorías anteriores.

Los países en que la titularidad de la administración del personal queda en manos exclusivas del Presidente o de los Ministerios son: *Argentina* (donde el responsable último de la negociación es el Jefe de Gabinete de Ministros), *Perú* y *Costa Rica*.

Los países que crean un organismo especial para el fin mencionado son *Brasil*, donde la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios deben constituir un Consejo de política de administración y remuneración del personal, integrado por servidores designados por los Poderes respectivos; y *Ecuador*, donde la administración de los recursos humanos y de remuneraciones del Estado está a cargo de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público, entidad con personalidad jurídica de derecho público, autonomía técnica, funcional, administrativa y financiera, con jurisdicción nacional. De esta Secretaría dependen las Unidades de Administración de Recursos Humanos de cada Entidad Pública. En relación a las remuneraciones,

los organismos de gestión, regulación y control de las mismas son la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público; el Ministerio de Economía y Finanzas; el Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos; y la Contraloría General del Estado, en el ámbito de su competencia.

El tercer caso planteado puede encontrarse en *Colombia*, donde los órganos de dirección y gestión del empleo público y la gerencia pública están a cargo del Departamento Administrativo de la Función Pública y de una Comisión de Personal por cada organismo y entidad.

En cuanto a las asociaciones gremiales, su órgano de fiscalización, referente institucional, órgano de aplicación, etcétera, en los países donde hemos podido relevar información -*Argentina, Chile y Perú*-, es el Ministerio de Trabajo de cada país.

En *Argentina*, que, como ya hemos explicado, es el único país donde se ha llevado a cabo un proceso de negociación colectiva a nivel de la Administración Central, la contraparte empleadora en la Negociación ha sido un cuerpo conformado por miembros de la Secretaría de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros, y la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. Se integraron a las negociaciones sectoriales representantes de los respectivos ministerios.

Como dificultad inherente a la representación del Estado empleador por parte de funcionarios políticos, se advierte la falta de continuidad de los negociadores del sector estatal, además de la falta de capacidad para la toma de decisiones de los funcionarios de planta permanente con determinado espacio de negociación en representación del Estado, etc. Por ello, se discute la conveniencia o no de implantar Agencias de ne-

gociadores de tipo profesional, un modelo de las cuales, elaborado en Italia, lo constituye la “*Agencia de Negociación*”: se trata de un equipo de técnicos versados en las normas propias del Derecho del Trabajo -y en especial de las que competen a los empleados públicos-, que son contratados para integrar una Agencia que opera como representante del Estado empleador en el procedimiento de negociación colectiva.

A partir de esa experiencia, en el ámbito de la *Ciudad de Buenos Aires* se puso en marcha una Comisión de Relaciones Laborales, integrada precisamente por expertos en temas laborales, que funciona representando al Gobierno de la Ciudad en el procedimiento de negociación con los actores sindicales. Esa Comisión inició sus tareas una vez adoptada la Ley 471 de la Ciudad de Buenos Aires, que reglamenta el empleo público de esa jurisdicción y la negociación colectiva de las condiciones de empleo.

Resultó así una experiencia muy enriquecedora, porque se visualizaron distintas necesidades de negociación: entre los integrantes de la Comisión, para llegar a actuar como un grupo; entre la Comisión y los funcionarios del Gobierno de la Ciudad, a fin de dar a conocer las funciones y características de aquella y no generar problemas de competencias; con los sujetos sindicales, en los conflictos puntuales que se suscitaban; y en la agenda de negociación de más largo plazo, con miras a la adopción de un convenio colectivo.

La mecánica adoptada fue la de establecer una reunión semanal de la Comisión con los actores sindicales, que resultaron útiles tanto para resolver conflictos puntuales, como para ir generando vínculos de mayor confianza entre las partes, de modo tal que, con el correr de algunos meses, resultó cada vez más sencillo llegar a un consenso en la agenda temática relacionada con la estructura del Convenio Colectivo y también con el desarrollo de las instancias de capacitación del personal.

También pudo visualizarse la ventaja de este sistema cuando se producían cambios de funcionarios en alguna Secretaría, porque las líneas de negociación se mantenían en tanto los integrantes de la Comisión no se modificaban. De esa forma se logró evitar los problemas que generalmente se viven cuando los cambios de funcionarios repercuten de modo inmediato demorando, dilatando o directamente dejando sin efecto los avances ya logrados en una mesa de negociación.

Por otra parte, ese mecanismo permitió ir adentrándose en buscar soluciones a un tema tan conflictivo como es el del personal contratado, y en muchos casos permitió evitar que un conflicto tuviera que ser resuelto ante la justicia, ya que tanto la Comisión como los actores sindicales llegaron a valorar mucho más las soluciones consensuadas, por ser más acordes con el verdadero interés de cada parte¹⁸.

¹⁸ Fontana, Beatriz. En: Villarroel, Amalia (Comp.). *La negociación colectiva en el Estado. Formación de negociadores en el Sector Público*. Buenos Aires, OIT-UPCN, 2003.

III. PROPUESTAS DE LÍNEAS DE TRABAJO

Entre otras posibles, para los 9 países o para el conjunto de ALC se proponen las siguientes líneas de trabajo:

- Construcción de un mapa sindical actualizado, en sus distintos niveles y formas de intervención, para los 9 países o para el conjunto de ALC;
- Fortalecimiento para el ejercicio del diálogo, dirigido a paritarios del sector patronal y trabajador;
- Capacitación de los actores en el procedimiento y la cultura de la negociación;
- Desarrollo o perfeccionamiento de los Marcos Normativos de la Negociación Colectiva en el Estado de cada uno de los países en estudio;
- Análisis comparado de Contenidos y Materias de Convenios Colectivos de Trabajo;
- Difusión de Técnicas de Negociación y Resolución de Conflictos;
- Vinculación de las RRLI con la reforma del Estado en los distintos países;
- Definición de las mejores prácticas que debiera adoptar la representación negociadora por el Estado;
- Desarrollo de redes o listas de discusión informáticas entre representantes sindicales y del Estado, con académicos e investigadores interesados en el desarrollo de la temática;
- Elaboración de metodologías de educación a distancia en negociación colectiva;
- Organización de un Observatorio Permanente de Información acerca de las condiciones de

trabajo en lo referente a ingreso y egreso, concursos, mecanismos de evaluación y promoción, capacitación, carrera administrativa, escalafonamiento, estabilidad en el empleo, coexistencia de regímenes diversos de contratación, superposición de marcos regulatorios propios del derecho privado y público, desigualdad salarial, existencia de incentivos, etc.

Será necesario atender a la instalación de medidas de acción positiva dirigidas a las necesidades y exigencias particulares de colectivos que, como el femenino, aún se ven afectados por la realidad comprobada de su menor inserción en puestos de trabajo de responsabilidad y con desigualdades retributivas y de oportunidades. Esta observación podrá extenderse a otros colectivos, como el de los jóvenes y las personas con discapacidades.

Todos estos objetivos fueron expresados como recomendación por los propios actores en diversas actividades de formación, tales como el “1º Curso de Negociación Colectiva, Mediación y Arbitraje” (OIT- Gremios estatales de Argentina, Ezeiza, octubre de 2001) y los cuatro “Seminarios de Formación para Negociadores por el Estado y Sindicatos”, organizados por la OIT y el Frente de Gremios Estatales de Argentina, con la representación de gremios del Sector Público chileno, entre agosto y octubre de 2003.

ANEXO 1

ANÁLISIS POR PAÍS

1. República Argentina

a) Marco institucional

La Argentina, a partir de la ratificación de los convenios 151 y 154 de la OIT, ha avanzado en el desarrollo de las RRL en su Sector Público. Cuenta con una legislación (Ley N° 24.185/92, de Convenio Colectivo de Trabajo en el Sector Público - LNCAP; y Ley N° 25.164, Marco de Regulación del Empleo Público Nacional) que regula las condiciones de empleo en el sector, habiendo llegado a la discusión y firma, en diciembre de 1999, de un Convenio Colectivo de gran amplitud y riqueza.

Puesto que las negociaciones en el Estado están fuertemente relacionadas con el ejercicio pleno de la democracia, con la elección de un nuevo gobierno en Argentina en 2003 se reabrió la actividad paritaria, si bien con cierta dilación, puesto que recién en agosto de 2004 se conformaron las comisiones paritarias a nivel nacional, sin que hasta el momento se hayan conformado las sectoriales, pues es importante, luego de cuatro años de vigencia del primer Convenio Colectivo de Trabajo (CCT), realizar ajustes y mejoras a la estructura del mismo.

La negociación es, de todas formas, un mecanismo habitual del desarrollo de las RRL en el Estado, a nivel de los organismos: sin embargo, se espera desarrollar en profundidad los mecanismos de resolución preventiva de conflictos, propendiendo a su extensión e instalación en los Estados provinciales y municipales.

Pero, para ello, el Estado y los sindicatos deberán encarar un serio proceso de *formación permanente de los paritarios*, tanto sindicales como del mismo Estado, tanto en *normativas y conteni-*

dos, como en *técnicas de la negociación y la resolución alternativa de conflictos*, para favorecer y facilitar un diálogo productivo, compartido.

De este modo se estará en mejores condiciones para *extender la práctica hacia los otros niveles del Estado, así como a otros países que protagonicen distintos estadios en el desarrollo de sus propias RRL*, contribuyendo así a acortar los tiempos y esfuerzos de sus propias experiencias, colaborando de esta manera a establecer la negociación como práctica cotidiana e ineludible.

b) Libertad sindical individual - Normas específicas¹⁹

La legislación argentina en materia de libertad sindical está conformada por la Constitución Nacional, los pactos y convenciones internacionales ratificados por el país, así como la Ley 23.551 y su reglamentación.

b.1) Constitución Nacional

Artículo 14 bis

La reforma del año 1957 añadió al texto constitucional el denominado artículo 14 bis, fruto del constitucionalismo social, que refleja una nueva realidad: la complementación de los derechos individuales con la incorporación de derechos sociales y económicos en las leyes fundamentales.

En relación al tópico en análisis, establece que: «El trabajo en sus diversas formas gozará de la

¹⁹ Rial, Noemí. *La representatividad de los actores sociales: las formas emergentes de representación de los trabajadores*. Citado en el documento de ex becarios argentinos del grupo Bologna-Castilla la Mancha - Turín, XIII Encuentro Puerto Varas (noviembre de 2004).

protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador:...protección contra el despido arbitrario”.

El segundo párrafo del artículo dispone que: «Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo».

b.2) Pactos y Convenciones Internacionales de Derechos Humanos

La Constitución Nacional, en su artículo 75, inciso 22, establece que: «Los tratados (...), tienen jerarquía superior a las leyes”; y, asimismo, enumera una serie de tratados internacionales que “(...), en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional...».

A partir de la incorporación de este artículo por la reforma de 1994, a los derechos y garantías consagrados por la Constitución argentina se incorpora toda una serie de derechos incluidos en el texto de los siguientes tratados internacionales que obtuvieron jerarquía constitucional:

- *Declaración americana de los derechos del hombre*

Capítulo Primero. Artículo XIV: «Toda persona tiene derecho al trabajo.» Artículo XXII: «Toda persona tiene derecho a asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos...»

- *Pacto de San José de Costa Rica*

“Art. 16. Libertad de Asociación.

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole.
2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que

sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aún la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía”.

- *Pacto internacional de los derechos económicos, sociales y culturales*

PARTE III. ARTÍCULO 8.1.a) “El derecho de todas las personas a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, (...); b) El derecho de los sindicatos a fundar federaciones o confederaciones, y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas”.

- *Pacto internacional de derechos civiles y políticos*

Parte III. Artículo 22º: “Toda persona tiene derecho a asociarse libremente a otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses”.

- *Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial*

PARTE I. Artículo V. d) IX): “El derecho a la libertad de reunión y a las asociaciones pacíficas. II) El derecho a fundar sindicatos y a sindicarse”.

- *Declaración sociolaboral del MERCOSUR*

Artículo 9º

Los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical con relación a su empleo.

Se deberá garantizar:

- a) la libertad de afiliación, de no afiliación y de desafiliación, sin que ello comprometa el ingreso a un empleo o su continuidad en el mismo;
- b) evitar despidos o perjuicios a un trabajador que tengan como causa su afiliación sindical o su participación en actividades sindicales;
- c) el derecho a ser representados sindicalmente, conforme a la legislación, acuerdos y conveniones colectivos de trabajo vigentes en los Estados Parte”.

b.3) Convenios Internacionales de Trabajo ratificados por el Congreso de la Nación.

b.4) Norma específica: Ley de Asociaciones Sindicales 23.551

En la Argentina el derecho a la libertad de asociación de los trabajadores ha sido reglamentado por la Ley de Asociaciones Sindicales N° 23.551 (LAS), que dispone: «*La libertad sindical será garantizada por todas las normas que se refieren a la organización y acción de las asociaciones sindicales*».

El artículo 4° del citado cuerpo legal consigna el derecho que tienen los trabajadores a constituir libremente y sin necesidad de autorización previa asociaciones sindicales y afiliarse a las ya constituidas, no afiliarse o desafilarse, reunirse y desarrollar actividades sindicales, peticionar a las autoridades y a los empleadores, participar en la vida interna de las asociaciones sindicales, elegir libremente a sus representantes, ser elegidos y postular candidatos.

Este artículo enumera los poderes positivos y negativos de la libertad sindical individual, cuya titularidad corresponde a los trabajadores, unificándolos en una sola norma.

A su vez, el artículo 6° de la Ley 23.551 prohíbe a los poderes públicos, en especial a la Autoridad Administrativa del Trabajo, a emplea-

dores y sus asociaciones y a toda persona física y jurídica limitar la autonomía de las asociaciones sindicales, más allá de lo establecido en la legislación vigente, bajo pena de calificar estas conductas, contrarias al principio de la no injerencia, como «práctica desleal» (Ley 23.551, art. 53°).

Por su parte, el artículo 7° de la Ley citada prohíbe a las asociaciones sindicales toda discriminación originada en razones ideológicas, políticas, sociales, de credo, nacionalidad, raza o sexo, extendiendo la prohibición entre una asociación de grado superior y otra de grado inferior, preservando la libertad sindical individual y colectiva.

El régimen argentino no sólo establece como única condición objetiva de sindicalización la profesionalidad -pertenecer a una misma actividad, oficio, profesión, categoría o empresa- sino que expresamente rechaza la procedencia de las causales subjetivas para justificar la denegación del ingreso a la asociación o la exclusión de la misma.

c) Libertad sindical colectiva

Con respecto a la libertad sindical colectiva, el artículo 5° de la Ley 23.551 consigna el derecho de las asociaciones sindicales a formular su programa de acción y a realizar todas las actividades lícitas en defensa del interés de los trabajadores. Y los artículos 23 y 31 enumeran los derechos de las asociaciones sindicales a partir de su registro, entre los cuales se encuentra específicamente los de peticionar y representar ante el Estado y los Empleadores los intereses individuales o colectivos de los trabajadores²⁰.

El modelo sindical argentino distingue entre asociaciones sindicales simplemente inscriptas y asociaciones con personería gremial. La asociación con personería gremial es considerada más representativa, por contar con un número mayor de afiliados cotizantes en su ámbito territorial y perso-

²⁰ Véase Art. 23 de la Ley 23.551.

nal de actuación; y, en razón de ello, tiene asignadas algunas facultades diferenciadas, las que están determinadas por el artículo 31 de la Ley, siguiendo en este aspecto (reconocimiento de la entidad más representativa) los preceptos de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

d) La libertad sindical en la Administración Pública Nacional

La Ley N° 24.185, LNCAP, promulgada²¹ con posterioridad a la Ley de Asociaciones Sindicales, regula las negociaciones colectivas que se celebran entre la Administración Pública Nacional y sus empleados en general, con las exclusiones expresamente indicadas en su artículo 3°.

La representación de los empleados públicos, como sujetos de la negociación, está regulada por los artículos 4° y 6° de la LNCAP, que preservan el modelo de representación sindical de dicho sector y mantienen, por ello, el principio de representación plural de los trabajadores.

Específicamente, los textos de dichos artículos de la LNCAP dicen:

Artículo 4°- “La representación de los empleados públicos será ejercida por las asociaciones sindicales, uniones o federaciones con personería gremial y ámbito de actuación nacional de acuerdo con lo establecido en el Artículo 6. Cuando no hubiera acuerdo entre las asociaciones sindicales con derecho a negociar respecto de la conformación de la voluntad del sector trabajador en la comisión negociadora, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social procederá a definir, de conformidad con la reglamentación, el porcentaje de votos que le corresponda a cada parte. A tal fin tomará en cuenta la cantidad de afiliados cotizantes que posea cada asociación en el sector que corresponda”.

Artículo 6°- “La negociación colectiva podrá realizarse dentro de un ámbito general o sectorial.

Las partes articularán la negociación en los distintos niveles.

Para cada negociación, general o sectorial, se integrará una comisión negociadora, de la que formarán parte los representantes del Estado empleador y de los empleados públicos, que será coordinada por la autoridad administrativa del trabajo.

En el caso de negociaciones en el ámbito sectorial, intervendrán conjuntamente las asociaciones con personería gremial que correspondan a dichos ámbitos y aquellas que en el orden nacional incluyan a este sector en su ámbito de actuación”.

Art. 31.- Son derechos exclusivos de la Asociación sindical con personería gremial:

- a) Defender y representar ante el Estado y los empleadores los intereses individuales y colectivos de los trabajadores;*
- b) Participar en instituciones de planificación y control de conformidad con lo que dispongan las normas respectivas;*
- c) Intervenir en negociaciones colectivas y vigilar el cumplimiento de la normativo laboral y de seguridad social;*
- d) Colaborar con el Estado en el estudio y solución de los problemas de los trabajadores;*
- e) Constituir patrimonios de afectación que tendrán los mismos derechos que las cooperativas y mutualidades;*
- f) Administrar sus propias obras sociales y, según el caso, participar en la administración de las creadas por ley o por convenciones colectivas de trabajo”.*

Tal como surge de la lectura de los artículos transcritos, la Ley distingue dos tipos agregados de negociación según su alcance, el *nacional* y el *sectorial*.

En la negociación nacional participan, en representación de los trabajadores, aquellas organi-

²¹ 16 de diciembre de 1992.

zaciones sindicales que poseen personería gremial de alcance nacional, tanto en el ámbito territorial como personal. Estas organizaciones no se excluyen entre sí, sino que integran la comisión negociadora, con un número de representantes proporcional a la cantidad de afiliados cotizantes que cada una de ellas posee sobre el colectivo vinculado a la negociación.

En el caso de la negociación sectorial, se profundiza el principio de la representación plural, o de no exclusión, ya que la comisión negociadora es integrada por la parte trabajadora, conjuntamente con representantes de las organizaciones sindicales nacionales y con representantes de las organizaciones que poseen particularmente personería gremial sobre los trabajadores del sector sujeto a negociación.

Es decir que los artículos 4° y 6° de la LNCAP prevén dos niveles de negociación y dos formas agregadas de integrar la representación trabajadora. En este caso el legislador ha querido que, cuando la negociación alcanza a una parte o sector del colectivo público nacional, integren la comisión negociadora tanto las organizaciones cuyas personerías coinciden exactamente con el ámbito de la negociación, como también aquellas que lo superan.

Las razones en que se funda la necesidad de optar por el establecimiento del principio de la representación plural de los trabajadores del Sector Público, con las particularidades indicadas en cada supuesto, han sido puestas de manifiesto en el mensaje de elevación del proyecto de ley.

Efectivamente, allí se indica que *“la necesidad de contar con organizaciones altamente representativas, para abordar en forma integral las negociaciones con la Administración, justifica que en la representación de los empleados públicos se incorpore en primer término a las organizaciones representativas en el orden nacional, tal como lo establece el proyecto en el*

artículo 4°, sin perjuicio de la conformación de la comisión negociadora”. Asimismo, en referencia a la representación trabajadora - según el nivel general o sectorial de negociación- se deja sentado que *“...se incorpora en este proyecto el concepto de negociación articulada como método de fortalecimiento y modernización de la negociación colectiva a través de la habilitación de unidades de contratación general o sectorial. Al mismo tiempo se preserva la participación en todas las instancias de las asociaciones con personería gremial en el ámbito nacional, juntamente con aquellas cuya personería esté limitada al sector u organismo de que se trate”*, en el caso de las unidades de negociación sectorial.

Otro dato histórico que debemos resaltar es que, en todos los proyectos de ley que se elaboraron sobre el tema y que fueron fuente de inspiración del Proyecto del Ejecutivo, tales como los presentados por los Senadores Luis J. Brasesco y Oraldo Britos y por los Diputados Cappeleri, Raimundi y Germán Abdala, se ha ratificado el modelo de representación plural, al regular sobre la constitución del sujeto negociador en representación de los trabajadores.

Y ello fue así porque, al momento de proyectarse esta ley en nuestro país, existían desde mucho tiempo atrás dos asociaciones sindicales con personería representativas de los empleados públicos a nivel nacional, y otras, también con personería, representativas de empleados públicos con menor alcance territorial y personal. De manera tal que la LNCAP reflejó la historia y la vigencia de las particularidades del mapa de representación sindical en el Sector Público.

Con fecha 22 de octubre de 2003, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en su carácter de autoridad de aplicación de la LAS, dictó la Resolución N° 255, disponiendo que *“la personería gremial que se otorgue a asociaciones sindicales representativas del sector públi-*

co no desplazará en el colectivo asignado las personerías gremiales preexistentes”.

En los considerandos que dan fundamento a dicha Resolución, se expresa que los artículos 4° y 6° de la LNCAP han sentado el principio de la representatividad colectiva plural de los trabajadores del Sector Público, acogiendo la realidad histórica de la representación de este colectivo de trabajadores, admitiendo expresamente que la representatividad colectiva de los mismos corresponde simultáneamente a más de una asociación sindical con personería gremial.

Por esa razón la cartera laboral ha entendido que, a partir del dictado de la LNCAP, no resultaría de aplicación en el Sector Público lo previsto en el cuarto párrafo del artículo 28 de la LAS, cuando se otorgare la personería gremial a una asociación sindical de ámbito de actuación personal y territorial menor a las preexistentes.

La citada Resolución Ministerial ha adoptado un criterio que, a nuestro juicio, tanto desde el punto de vista jurídico como del histórico e institucional, es acertado, conforme a una interpretación armónica e integradora de las normas en cuestión, que reflejan la realidad histórica de la representación de los trabajadores de la administración pública.

En el plano interno, la ratificación de un convenio aprobado por la Organización Internacional del Trabajo está comprendida en la disposición del art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional, que después de la reforma de 1994 otorga a los convenios internacionales ratificados por el país “*jerarquía superior a las leyes*”, en tanto que se los considera “*tratados concluidos con las Organizaciones Internacionales*”.

De acuerdo al artículo citado, las normas que integran estos instrumentos ocupan un lugar intermedio, en la escala jerárquica normativa, entre la Constitución y la ley.

Cabe también mencionar la existencia de una posición doctrinaria diversa respecto de la jerarquía normativa del Convenio OIT N° 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación.

Así, se considera que el Convenio precitado tiene jerarquía constitucional, en el marco de lo dispuesto por el art. 8.3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: «Nada de lo dispuesto en este artículo autorizará a los Estados partes en el Convenio de la OIT de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías»; y por el art. 22.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: «...3) Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados partes en el Convenio de la OIT de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías».

Quienes disienten con esta posición expresan que, para obtener tal jerarquía, la norma internacional debe estar expresamente incorporada al artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional.

A continuación se enumeran los Convenios de la OIT que han sido ratificados por Argentina en la materia que nos ocupa:

- *Convenio N° 87, sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación*, ratificado por Ley N° 14.932;
- *Convenio N° 98, sobre aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva*, ratificado por Decreto-Ley N° 11594/56;
- *Convenio N° 15, sobre protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones del empleo público*, ratificado por Ley N° 23.328;

- *Convenio N° 154, sobre el fomento de la negociación colectiva*, ratificado por Ley 23.944;
- *Convenio N° 144, sobre las consultas tripartitas para promover la aplicación de la normas internacionales del trabajo*, ratificado por Ley N° 23.460.

e) *La reforma del Estado*

Uno de los más grandes debates no resueltos aún por nuestras sociedades lo constituye no sólo el rol que debe cumplir el Estado como organizador social y agente de redistribución y equilibrio de las inequidades en una sociedad, sino también la configuración del mismo, su tamaño, su estructura y su forma de funcionamiento, la centralización o descentralización de sus funciones, así como el desarrollo y adecuación de su capital humano a las nuevas funciones que las distintas coyunturas van imponiendo.

A partir de 1989 se comenzó a realizar en la Argentina un proceso de reforma que se anunció como el intento de lograr el reordenamiento estructural de la economía del país.

Las Leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, sancionadas en agosto de 1989, fueron orientadas a los objetivos básicos de eliminación del déficit fiscal endémico y restitución al Estado de su capacidad de gestión de las políticas públicas en el desempeño de sus responsabilidades y funciones indelegables.

Se intentó, de este modo, un procedimiento en cascada, desde el Gobierno Nacional hacia provincias y municipios, orientado a producir el saneamiento fiscal y financiero de sus administraciones.

La estabilidad y la apertura de la economía, la reforma administrativa del Estado, la desregulación y las privatizaciones producidas en esta primera etapa instauraron un nuevo marco competitivo.

Puesto que estos factores, unidos al gran endeudamiento que se hizo necesario para mantener el esquema, se reflejaron en un primer momento en elevadas tasas de crecimiento del PIB y la desaceleración de la inflación, se produjo una sensación de logros en la propuesta enunciada de modernizar e integrar la Argentina en el mundo. Las privatizaciones, la desregulación de las actividades económicas y la lucha contra la evasión dieron lugar a un aumento en la recaudación tributaria. El gasto público social, medido como porcentaje del PBI, aumentó su participación, entre 1980-1996 de un 14,57% a un 16,89%. Mientras tanto, el resto de las erogaciones disminuyó proporcionalmente de un 17,95% del PBI a un 7,63%.

A mediados de 1996 comienza a cerrarse este primer ciclo, por la aparición de dos factores: el crecimiento del déficit fiscal, por disminución del crecimiento derivado de la salida de capitales luego de la crisis del “tequila”; y el aumento exponencial del desempleo, producido en gran parte por los procesos de ajuste de las plantillas del Estado, así como por la fuerte reducción de personal de las empresas privatizadas, junto con la reconversión tecnológica, la apertura indiscriminada de la economía y la incipiente crisis de la deuda.

La “Primera Reforma del Estado” procuró reducir el alcance de la intervención del Estado a través de:

- Privatizaciones;
- Descentralización;
- Desregulación;
- Reestructuración y rediseño del aparato institucional;
- Reducción de las plantas de personal.

Una evaluación objetiva de esta primera Reforma descubre un conjunto de situaciones que la revelan como incompleta.

En febrero de 1996 se comienza a encarar la «*Segunda Reforma del Estado*», con la Ley 24629, que en su segundo capítulo trata de la

reorganización administrativa, enfatizando la necesidad de mejorar el funcionamiento y la calidad de los servicios prestados por las distintas jurisdicciones de la Administración Pública Nacional, así como su financiamiento.

Para esto, debía de llevarse a cabo una reorganización del Sector Público nacional, a fin de lograr su mayor eficiencia y racionalización.

Las propuestas consistían en:

- 1) Modificación, fusión o transferencia de organismos a las provincias, previo acuerdo con las mismas.
- 2) Supresión total o parcial de objetivos, competencias, funciones y responsabilidades superpuestas, duplicadas o cuyo mantenimiento se hubiera tornado manifiestamente innecesario.
- 3) Reorganización o supresión total o parcial de organismos descentralizados creados por ley.
- 4) Privatización de las actividades relacionadas con la prestación de servicios periféricos y la gestión de producción de obras o bienes que se encontraran a cargo de las jurisdicciones o entidades de la administración central, «sin que esto implique la declinación de servicios esenciales y en la medida que se logre una mayor eficiencia en su realización, mejores servicios a los usuarios o a la comunidad, con una disminución de sus costos o una mejor asignación de los recursos públicos destinados a esos fines».

Sin embargo, el resultado de estas políticas no hizo más que contribuir a profundizar situaciones de marginación, debidas particularmente a ajustes de personal realizados sin criterio alguno de reinserción laboral de los cesantes, con excepción de indemnizaciones, en algunos casos cuantiosas, que sus receptores dilapidaron al carecer de información y formación para invertir las con criterio verdaderamente empresario. De este modo, las malgastaron en consumos suntuarios o inútiles, o en emprendimientos realizados sin orientación y condenados, por lo tanto, al fracaso, en lugar de utilizarlas en inversiones productivas.

Un aspecto importante de esta reforma estatal se relaciona con sus impactos en las economías regionales y en las provincias, tendiendo a modificar aspectos vinculados a la actividad productiva, el empleo y los ingresos salariales, y a modificar el sistema de ingresos y gastos del Estado Nacional con relación al resto de las jurisdicciones.

Así, hubo importantes centros urbanos afectados por la privatización o cierre de actividades productivas estatales, así como provincias que debieron asumir nuevos gastos con las transferencias de servicios sociales.

Asimismo existieron reformas impositivas que afectaron la relación de los ingresos entre la Nación, las provincias y los municipios. También las provincias iniciaron procesos de reforma desafectando actividades productivas y ajustando sus estructuras administrativas. En este proceso, la mayor parte de las provincias con menor presupuesto transfirió sus sistemas previsionales al Estado Nacional. En tanto, los municipios tuvieron que atender los aspectos sociales derivados de estas reformas y de las crisis regionales.

El Estado Nacional y las provincias realizaron un proceso de reforma que implicó la privatización de actividades económicas, el cierre de organismos, la descentralización de actividades y las reformas administrativas.

En la Argentina uno de los efectos de los gobiernos militares fue la estigmatización del empleo público como valor social del servicio público. Hasta el momento, el proceso de democratización no logró reconstruir este valor entre los agentes estatales. Lo cual expresa un predominio de la lógica de ajuste estatal por encima de una lógica de democratización y modernización del Estado.

La nueva concepción del empleo público buscó asimilar la lógica del empleo privado y desconocer el concepto de «servidor público». Esto quiere decir que la lógica de mercado, basada en

el intercambio de la prestación del factor trabajo a cambio del salario, tiende a prevalecer sobre la lógica del servidor público. El concepto de servidor público hace referencia a un trabajo que no genera productos en sentido mercantil. Esos productos o resultados se relacionan con un concepto político, el del «interés general». Por lo tanto, en el caso del servicio público, se trata de un trabajo con obligaciones y deberes relacionados con la idea de la «carga pública» y, en consecuencia, con cierta concepción de «prestigio social».

En este sentido -por ejemplo- la estabilidad laboral surge y se basa en la idea de la legalidad de los procesos y procedimientos administrativos en la gestión pública. La estabilidad del empleo público está directamente relacionada con la posibilidad de garantizar las normas y los procedimientos administrativos frente a las posibles “presiones” políticas y privadas. Este concepto es coherente y contribuye a la necesaria “autonomía” del Estado en el capitalismo moderno. Las formas flexibles de contratación y la tendencia a la menor estabilidad laboral tienden a reducir conceptualmente al empleo público al solo intercambio de trabajo por salario.

El empleo público tendió a incorporar aspectos relacionados con los nuevos procesos de trabajo, y el Estado comenzó a sustituir el empleo permanente por el empleo basado en la flexibilidad contractual. Los sistemas de retiros, de riesgos de trabajo y de obras sociales se equipararon con los del Sector Privado.

La tarea de mejorar la capacidad institucional del Estado todavía no ha terminado; aún debe llevarse a cabo la tarea más difícil: lograr la eficiencia institucional, para contribuir al logro del progreso social.

Desde la perspectiva del empleo, las normas laborales buscan adecuarse a los nuevos procesos de trabajo, vincular el empleo con la lógica de la producción y la productividad, disminuir el deno-

minado costo laboral y relacionar el ingreso salarial con el aumento de la productividad de la rama o de las empresas. Se advierte este proceso en el empleo público. Las normas sancionadas para regularlo plantean conceptos similares a los establecidos en la Ley de Empleo de 1991. Por otra parte, los sistemas jubilatorios y de riesgos de trabajo, entre otras cuestiones, dieron igual tratamiento al empleo privado y al público.

Una parte sustantiva de estas cuestiones recibieron tratamiento en la Ley de Emergencia Económica, en la Ley de Reforma del Estado y en la Ley de Consolidación de la Deuda. Estas normas buscaron resolver, en el plano laboral, la deuda previsional, las deudas vinculadas a los juicios laborales del Sector Público, la reducción del empleo público, la eliminación de las regulaciones de los mercados laborales y la descentralización de las negociaciones colectivas.

La Reforma del Estado y la privatización de las empresas públicas tuvieron como efecto la desvinculación de parte de los empleados del Sector Público. Los agentes que quedaron desempleados y con edades superiores a los 45 años sufrieron graves dificultades para reincorporarse al mercado de trabajo. El monto de las indemnizaciones abonadas por el Estado (alrededor de 2,000 millones de pesos) no se tradujo, en general, en el mejoramiento del empleo por parte de estos ex agentes. Por otra parte, este proceso significó la modificación de los respectivos convenios de trabajo en cada una de las empresas privatizadas, que incorporaron pautas vinculadas a nuevos procesos de trabajo (trabajo polimodal, flexibilidad horaria y de la estabilidad laboral, etc.)

La *Ley de Emergencia Económica* (Ley N° 23.697), cuyo eje central respondía a la necesidad de superar la crisis fiscal del Estado, estableció las normas de tratamiento de la Deuda Pública Interna. Determinó el alcance de la voluminosa deuda interna en materia del sistema previsional, y de las deudas por juicios laborales de organismos

y empresas estatales. Además, estableció las bases legales para la desregulación de los distintos mercados comerciales y laborales.

La *desregulación económica* actuó sobre diversos escenarios protegidos o con regímenes especiales y planteó la primera medida de apertura en distintos niveles de las negociaciones colectivas.

La reforma organizacional del Estado dio lugar a una serie de modificaciones en el empleo público. Ellas implicaron incorporar cuestiones relativas a la capacitación, la productividad y la reforma de los sistemas de carrera. Además, implicaron la transferencia a las jurisdicciones provinciales de un gran número de personal, como maestros y personal de salud pública.

Algunos de los efectos de la reforma estatal fueron: una constante disminución de personal en el Estado Nacional (cargos permanentes y transitorios presupuestados), un aumento en el empleo provincial, y la incorporación de personal bajo formas contractuales basadas en la flexibilidad laboral.

A partir de 1991, comienza un proceso de reforma de los sistemas de carrera o escalafonarios que incorpora los conceptos de trabajo polimodal, capacitación permanente y evaluación del desempeño y flexibiliza la estabilidad laboral no sólo en las empresas de servicios públicos sino también en la Administración Central.

A fines de 1991 se crea el *Sistema Nacional de Profesionalización Administrativa (SINAPA)* mediante la sanción del *Decreto número 993*.

De alrededor de 300 mil cargos presupuestados de la Administración Nacional, el SINAPA comprende sólo a unos 30 mil agentes, ubicados en organismos centralizados y descentralizados. El resto se agrupa en otros sistemas escalafonarios, según servicios específicos (militar, policial, científico, de salud, etc.).

EL SINAPA reemplaza al sistema escalafonario denominado «1428», que regía desde 1973. Ello implica que los agentes comprendidos principalmente en el núcleo administrativo de la APN hayan sido reencasillados en el nuevo sistema. Crea un nuevo régimen de carrera administrativa de empleo, que procura profesionalizar el empleo público. Comprende seis niveles verticales, que categorizan a los agentes según las funciones básicas de conducción o coordinación, profesionales y operativas, las que constituyen la denominada *carrera vertical*. Cada nivel tiene una apertura de grados, que se denomina la *carrera horizontal*. La carrera vertical implica requisitos mínimos de educación formal, capacitación, edad, etc. El desarrollo de la carrera horizontal implica, por parte del agente, el cumplimiento de los criterios establecidos en el subsistema de evaluación de desempeño y de capacitación. Comprende tres agrupamientos de funciones: General, Científico-Técnico y Especializado.

Crea el subsistema de *Evaluación de Desempeño*, que administra la evaluación anual de los agentes, y el subsistema de *Capacitación*, que tiene por finalidad perfeccionar las capacidades de los agentes para el desempeño de sus tareas. Un tercer subsistema es el de *Selección*, que establece los requisitos de ingreso al sistema o para el ascenso de nivel.

Un cambio relevante es la creación de los denominados *Cargos Críticos*, que comprenden, entre otros, a los cargos de *Directores de las unidades organizacionales de las diversas jurisdicciones* de la APN. La creación del nuevo sistema de designación busca independizar el desempeño y la permanencia de los Directores respecto de las conducciones políticas. El ingreso al cargo se realiza mediante un sistema de selección pública, y el desempeño se establece contractualmente por un tiempo determinado. Un aspecto relevante es que la permanencia del funcionario está vinculada a un sistema de evaluación que supone un buen desempeño. Ésta es una cuestión

que aún está en discusión: se trata de delimitar si los cargos críticos deben corresponder a cargos políticos o deben ser seleccionados por un verdadero sistema de concursos.

f) Ley de Convenio Colectivo del Sector Público (24.185/93).

La Ley 24.185/93 extiende a un mayor número de sistemas de carrera criterios establecidos en el SINAPA. Esta norma constituye una de las pocas experiencias internacionales en la materia: el mecanismo de negociación de las condiciones de trabajo entre el Estado, en su rol de empleador, y los agentes públicos, representados por las organizaciones sindicales.

Establece que las negociaciones colectivas que se celebren entre la Administración Pública Nacional y sus empleados estarán regidas por las disposiciones de esta ley. Las provincias y la Ciudad de Buenos Aires pueden adherir al sistema de negociación establecida en esta norma.

La representación de los empleados públicos debe ser ejercida por las *asociaciones sindicales, uniones o federaciones con personería gremial y ámbito de actuación nacional*. Por otra parte, la representación del Estado debe ser ejercida por el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y el Secretario de la Función Pública o sus respectivos representantes con jerarquía no inferior a subsecretario.

La negociación colectiva puede realizarse dentro de un *ámbito general o sectorial*. Las partes se encargan de articular la negociación en los distintos niveles. Para cada negociación, general o sectorial, se debe integrar una comisión negociadora, que es coordinada por el *Ministerio de Trabajo*, en la que deben ser partes los representantes del Estado empleador y de los empleados públicos.

La negociación colectiva comprende *todas las cuestiones laborales que integran la rela-*

ción de empleo, tanto las de contenido salarial como las de condiciones de trabajo, a excepción de las siguientes: la estructura orgánica de la Administración Pública Nacional; las facultades de dirección del Estado; el principio de idoneidad como base del ingreso y de la promoción en la carrera administrativa.

Esta Ley determina que el *Ministerio de Trabajo y Seguridad Social* debe ser la Autoridad administrativa de aplicación, facultada para disponer la celebración de las audiencias que considere necesarias para lograr un acuerdo. Los preceptos de esta ley deben ser interpretados de conformidad con el *Convenio 154 de la Organización Internacional del Trabajo* sobre fomento de la negociación colectiva, ratificado por Ley 23.544.

A fines de 1998 se firma el *primer Convenio Colectivo del Sector Público*, constituyéndose éste en uno de los pocos convenios que rigen el empleo público en el ámbito mundial. Comprende a una gran parte del personal civil del Poder Ejecutivo Nacional. Se trata de un Convenio General que contiene a un conjunto de escalafones sectoriales, que aún deben adecuarse a éste. Incluye al personal civil de la Administración Central y organismos descentralizados y pertenecientes a trece sistemas escalafonarios entre los cuales se destacan los siguientes: CONAE, CONICET, Guardaparques, Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Dirección del Antártico, Dirección de Puertos y Vías Navegables, Personal embarcado, INIDEP, INTA, INTI, Orquestas, Coros y Ballets, Profesional de los hospitales y organismos del Ministerio de Salud, de la Sindicatura General de la Nación y del SINAPA.

Establece el régimen de Ingreso, Deberes y Prohibiciones para el personal del Sector Público nacional. Contempla la pérdida de la estabilidad laboral por redefinición funcional u organizacional, por desempeño inadecuado y por sanciones disciplinarias.

Entre los *derechos*, establece la igualdad de oportunidades, la libre agremiación, la capacitación permanente y las compensaciones, indemnizaciones y subsidios. Para el personal permanente permite la participación a través de los sindicatos en los sistemas de carrera, y el derecho a la información.

Incorpora la figura de *polivalencia* y *flexibilidad funcional* para obtener mayores niveles de productividad. Establece un sistema de Ingreso y Selección y de Promoción en la carrera. También reglamenta la *Evaluación de desempeño* y la *Capacitación permanente*.

Crea la *Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales* (COPAR), constituida por representantes del Estado empleador y de los gremios. Determina los alcances de la representación gremial y de los representantes por jurisdicción y número de empleados. Establece que el Estado hará un aporte a los gremios equivalente al 0,5 % de la remuneración bruta de los empleados involucrados.

Reglamenta lo atinente a las condiciones y medio ambiente de trabajo y crea la *Comisión de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo* (CYMAT), así como lo atinente a la Igualdad de oportunidades y de trato para todos los colectivos laborales.

El régimen de licencias, justificaciones y franquicias agrega a las anteriores nuevas cláusulas relativas a la mujer y la maternidad.

La *Segunda Reforma del Estado*, sancionada a partir de la Ley 24.629 (1996), marca por primera vez la discusión de los sistemas de contratación del empleo público en forma integral. Además del empleo burocrático o administrativo, replantea el sistema de contratación de los sistemas de carrera de defensa nacional y de seguridad interior. Este cambio cualitativo está vinculado a la eficacia del gasto público y a los cambios que se observaban en el mercado de trabajo privado.

La Segunda Reforma del Estado establece, entre otros aspectos, que el Poder Ejecutivo Nacional debe disponer la creación de un *Fondo de Reconversión Laboral del Sector Público Nacional*, a fin de capacitar y brindar asistencia técnica para programas de autoempleo y formas asociativas solidarias a los agentes civiles, militares y de seguridad, cuyos cargos quedaren suprimidos. Este fondo debe funcionar en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En cuanto a la Administración Pública Nacional, en 1996 se dictó el *Decreto 660*, que plantea la *modificación de los sistemas de contratación laboral estatal* (Estatuto Jurídico Básico y regímenes escalafonarios). Además, plantea reformas específicas por área ministerial, así como en el sistema de defensa nacional y en el de seguridad interior.

El *Decreto 558/96* establece la *revisión de los regímenes escalafonarios del personal estatal*, aplicando criterios de equidad en los sistemas de carrera y de remuneración.

g) Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional (N° 25.164/99)

La Ley 25.164/99 comprende a los trabajadores del servicio civil de la Nación y plantea los principios generales del empleo público. Éstos deben ser respetados en las negociaciones colectivas que se celebren en el marco de la Ley 24.185. La Jefatura de Gabinete de Ministros es el órgano rector en materia de empleo público. Dictamina los deberes y derechos de los empleados del Poder Ejecutivo y de los organismos descentralizados, excluyéndose a los funcionarios políticos, al personal militar, policial y de seguridad, al personal diplomático, al clero y al personal comprendido en las convenciones colectivas en el marco de la Ley 14.250.

Entre los *requisitos de ingreso*, esta Ley resuelve que el convenio colectivo deberá estable-

cer el cumplimiento de los criterios de selección, y el control del mismo. Respecto de los impedidos para el ingreso, se destacan a los condenados por delitos dolosos, contra la administración pública; los exonerados o cesantes; y los que hayan incurrido en actos de fuerza contra el orden constitucional.

El personal puede prestar servicio en el régimen de estabilidad, en el de contrataciones o como personal de gabinete de las autoridades. El *régimen de estabilidad* comprende a la carrera administrativa básica y a las específicas. Se plantean principios de transparencia, publicidad y mérito en la selección, y en la promoción en la carrera, sobre la base de la evaluación de la eficiencia, eficacia, rendimiento laboral y capacitación. El *régimen de contrataciones* por tiempo determinado comprende sólo la prestación de servicios transitorios o estacionales. Su porcentaje no podrá superar lo que se determine en el CCT. El *personal de gabinete* sólo comprende funciones de asesoramiento o de asistencia y debe cesar con la autoridad que lo designó. El personal estable que sea afectado por la reestructuración o supresión de organismos debe ser reubicado. Al no serlo, estará en disponibilidad; y, al término de un año, se producirá su baja con derecho a una indemnización igual a un mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor a tres meses, tomando como base la mejor remuneración del último año de servicio. El CCT puede aprobar indemnizaciones especiales.

Los delegados sindicales no pueden ser afectados en el ejercicio de sus funciones ni ser puestos en disponibilidad. Los agentes realizan tareas propias de su categoría o nivel y del desarrollo de tareas complementarias o instrumentales en función de los objetivos del trabajo. Para la movilidad geográfica se requiere el consentimiento del trabajador.

Los principales *derechos* son la estabilidad, la igualdad de oportunidades, la capacitación per-

manente, la afiliación sindical y la negociación colectiva, licencias, compensaciones e indemnizaciones, asistencia social, higiene y seguridad, renuncia y jubilación. La estabilidad en la función es materia de reglamentación convencional. El período de prueba es de 12 meses antes de acceder a la estabilidad laboral plena. Las promociones a cargos vacantes deben basarse en sistemas de selección de antecedentes, méritos y aptitudes. El CCT debe determinar los mecanismos de participación y control de las organizaciones sindicales. También el régimen de licencias, justificaciones y franquicias es materia convencional.

Entre los *deberes* se destacan los siguientes: prestar servicio sobre la base de principios de eficiencia, eficacia y rendimiento laboral; observar las normas y conducirse de manera colaboradora con el público y el resto del personal; observar el deber de fidelidad y guardar discreción o reserva en todo asunto que lo requiera; llevar a conocimiento superior todo acto que pueda causar perjuicio al Estado; excusarse de intervenir en toda actuación que pueda originar parcialidad; velar por los bienes y patrimonio del Estado; y, seguir la vía jerárquica correspondiente.

Las *prohibiciones* son: patrocinar trámites de terceros que se vinculen a sus funciones; recibir beneficios originados en contratos o concesiones; mantener vinculaciones con entidades directamente fiscalizadas por la jurisdicción; valerse de la función para fines ajenos o actividades proselitistas; toda conducta que suponga discriminación por razón de raza, religión, nacionalidad, opinión, sexo o cualquier cuestión personal o social.

Se establece la incompatibilidad del cargo remunerado con otro de igual carácter.

El *SINAPA* puede ser revisado, adecuado y modificado en el ámbito de la convención colectiva.

El *régimen disciplinario* señala que el agente puede ser apercibido, suspendido hasta 30 días

en el lapso de un año, declarado cesante y exonerado. Entre las causales de la cesantía se destacan las calificaciones deficientes como resultado de evaluaciones que impliquen desempeño ineficaz durante tres años consecutivos o cuatro alternados en los últimos diez años de servicio, en tanto haya contado con oportunidades de capacitación. El agente afectado por alguna sanción debe recurrir a la vía administrativa común y, una vez agotada ésta, a la vía judicial.

Se crea el *Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral*, en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Tiene por objetivo elaborar programas de capacitación, calificación de puestos de trabajo, movilidad funcional y readaptación de los empleados públicos a los cambios tecnológicos, funcionales u organizacionales.

Se flexibiliza la contratación al limitar la estabilidad laboral y al aumentar a un año el periodo de prueba en el ingreso, además de permitir el traslado del agente a otros organismos. Otro aspecto de la reforma se relaciona con un proceso de sustitución del empleo permanente por las formas contractuales a término, como los contratos de locación de servicios y las pasantías.

2. Brasil

a) *Organización Jurídico-política*

Brasil es un país federal, cuyas instancias administrativas son la Unión, los Estados, un Distrito Federal y los Municipios.

b) *Grado de autonomía de los Estados, Distrito Federal y Municipios*

Cada Estado tiene su Constitución Estatal; y, cada Municipio, una Ley Orgánica Municipal, que entre otras materias también disciplina la relación laboral del servidor público y la administración.

c) *Legislación que regula el empleo público*

El empleo público es regulado por la Constitución Federal, sancionada en 1988, los Convenios de la OIT ratificados y las leyes respectivas. Cabe aclarar que cada Estado y cada municipio brasileño cuenta con su propia normal estatal y municipal, respectivamente, para regular su relación con los servidores estatales y municipales.

La Constitución Federal define que las relaciones laborales en el Sector Público se rigen por la *Consolidação das Leis do Trabalho* (CLT), aprobada por el Decreto-Lei N° 5.452, del 1° de mayo de 1943, y la legislación laboral correlativa, excepto en lo que determina la ley en contrario.

La *Ley 8.112* de 1990 dispone el régimen jurídico de los servidores públicos civiles de la Unión, de las autarquías y de las fundaciones públicas federales.

La *Enmienda Constitucional N° 19*, del año 1998, establece que, más allá de la regulación de las relaciones laborales en el Sector Público por medio de la *Consolidação das Leis do Trabalho*, estas relaciones pueden ser regidas también por medio de un estatuto.

La *Ley 8.745* de 1993 y la *9.849* de 1999, - esta última modificatoria de la primera-, habilitan a la Unión, Estados y municipios a la contratación por tiempo determinado para atender a la necesidad temporaria de interés público excepcional, en casos definidos por la Constitución Nacional. Se establecen plazos improrrogables para las contrataciones.

La *Ley 9962*, sancionada en el año 2000, regula el régimen de empleo público del personal de la Administración federal directa, autárquica y fundacional, y de las otras “*providências*”. Ratifica que las relaciones laborales en el Estado se rigen por la CLT.

Por otro lado, también el Código Penal, la Ley Electoral, la Ley de Improbidad, el Código de Ética y la Ley de Responsabilidad Fiscal, en algunos fragmentos y en cierta medida, tratan de la relación laboral en el ámbito público.

Por último, Brasil ha ratificado los Convenios 98, 135 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo.

d) Definición del concepto de Sector Público

En Brasil, se considera Servidor Público a la persona legalmente investida en un cargo público civil de la Unión, de las autarquías, inclusive las de régimen especial, y de las fundaciones públicas federales; es decir, a todo agente vinculado a la Administración Pública directa e indirecta, del Estado en sus diversos niveles, bajo un régimen jurídico estatutario, general o peculiar, o administrativo especial, o empleado por la CLT; de naturaleza profesional y de empleo.

e) Caracterización del Empleo Público

e.1) Empleo regido por derecho público

El empleo público obedece a los principios de legalidad, impersonalidad, moralidad, publicidad y eficiencia. La propia Constitución Federal garantiza a los servidores públicos sus derechos, muchos de los cuales son los propios de los trabajadores privados.

Según la normativa, la relación de trabajo es regida por el derecho privado, excepto en lo que determina la ley. Esto significa que todos los cargos no “*concurados*” son regidos por la *Consolidação das Leis do Trabalho*.

La Constitución Federal define que la investidura en un cargo o empleo público depende de la aprobación previa en concurso público de pruebas o de pruebas y títulos, de acuerdo con la

naturaleza y la complejidad del cargo o empleo, en la forma prevista en la legislación.

La ley garantiza la estabilidad a aquel servidor público que fuera habilitado al ejercicio de su función en concurso público, luego de completar tres años de ejercicio de dicho cargo. Aquellos trabajadores cuya relación laboral es regida por un estatuto federal, estadual o municipal son denominados “*concurados*”.

Uno de nuestros entrevistados señala que el concurso debe garantizar el ingreso de la mayor cantidad de concursantes, obedeciendo a los criterios objetivos de evaluación. Esto se corresponde con el principio de impersonalidad, que garantiza la eficiencia y la calidad en el servicio público. De hecho, en la actualidad es importante la lucha por la implementación del Plan de Carrera y Remuneración, principalmente a nivel Municipal. Esta movilización es encabezada por los profesores, que son el sector más organizado y con mayor formación.

La normativa establece que el contrato de trabajo por tiempo indeterminado podrá ser rescindido solamente por acto unilateral de la Administración Pública en las siguientes ocasiones: a) práctica de falta grave, dentro de las enumeradas en la CLT; b) acumulación ilegal de cargos, empleos o funciones públicas; c) necesidad de reducción del cuadro de personal, por exceso de gasto; d) insuficiencia en el desempeño, aprobada en procedimiento por el cual se asegure al menos un recurso jerárquico dotado de efecto suspensivo, que será juzgado en treinta días, y previo conocimiento de los patrones mínimos exigidos para la continuidad de la relación de empleo, obligatoriamente establecidos de acuerdo con las peculiaridades de las actividades ejercidas.

La Constitución Federal se refiere a la formación y capacitación del personal que se desempeña en la función pública. La Unión, los Estados y el Distrito Federal deben mantener escuelas de

gobierno para la formación y el perfeccionamiento de los servidores públicos. La participación en los cursos es requisito para la promoción en la carrera administrativa.

e.2) Empleo regido por derecho privado

Aquellos trabajadores cuya relación laboral se rige por la CLT son denominados “contratados”. Estos contratos son por plazo fijo anual y pueden ser renovados.

La Constitución Federal determina que la ley podrá establecer los casos de contratación por tiempo determinado, para atender a necesidades temporarias de excepcional interés público.

Se considera necesidad temporaria de interés público excepcional lo siguiente:

- I Asistencia a situaciones de calamidad pública;
- II Combate a situaciones de epidemias;
- III Realización de censos y otras investigaciones de naturaleza estadística efectuadas por la Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);
- IV Admisión de profesor sustituto y profesor visitante;
- V Admisión de profesor e investigador visitante extranjero;
- VI Actividades:
 - a) especiales en las organizaciones de las Fuerzas Armadas, para atender al área industrial o a encargos temporarios de obras y servicios de ingeniería;
 - b) de identificación y demarcación desarrolladas por la FUNAI;
 - c) de análisis y registro de marcas y patentes por el Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (INPI);
 - d) finalísticas del “Hospital das Forças Armadas”;
 - e) de investigación y desarrollo de productos destinados a la seguridad de sistemas de información, bajo responsabilidad del Centro de Pesquisa e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações (CEPESC).

- f) de vigilancia e inspección, relacionadas a la defensa agropecuaria, en el ámbito del “Ministério da Agricultura e do Abastecimento”, para la atención de situaciones de emergencia ligadas al comercio internacional de productos de origen animal o vegetal, o de inminente riesgo para la salud animal, vegetal o humana;
- g) desarrolladas en el ámbito de los proyectos del “Sistema de Vigilância da Amazônia” (SIVAM) y del “Sistema de Proteção da Amazônia” (SIPAM).

Aparentemente, han proliferado las contrataciones, pero sólo a nivel municipal, no federal.

f) Cantidad de trabajadores empleados en el Sector Público

La cantidad total de trabajadores del SP es, aproximadamente, de 6.000,000, repartidos de la siguiente manera: 1.000,000 en la administración federal, 2.000,000 en los distintos Estados y 3.000,000 en los municipios. Estos datos nos fueron suministrados por nuestros entrevistados.

Según los estudios del CLAD, para el año 2000, el número de trabajadores del Gobierno Federal y las empresas públicas era de 5.730,759. Y, según datos de la OIT, el número total ascendería a 7.927,200 trabajadores.

g) Caracterización de las Empresas Públicas

Las relaciones laborales en las empresas públicas son reguladas por el régimen de las empresas privadas.

Los mandatos, la evaluación de desempeño y la responsabilidad de las empresas quedan en manos de sus administradores.

h) Ley de Ministerios o equivalentes

La organización ministerial está definida por la Constitución Federal, y por diversas leyes ordinarias que reglamentan lo articulado.

i) Actor empresario / Órganos

La Constitución Federal establece que la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios deben constituir un Consejo de política de administración y remuneración del personal, integrado por servidores designados por los respectivos Poderes.

j) Actor sindical

La Constitución Federal asegura a los servidores públicos el derecho de libre asociación sindical. Garantiza además, entre otros, los siguientes derechos: a) (al trabajador) a ser representado por el sindicato; b) de inamovilidad del dirigente sindical, hasta un año de finalizado su mandato; c) de descontar en planilla el valor de las cuotas sindicales de los trabajadores afiliados y el de las contribuciones definidas.

Existen asociaciones sindicales de alcance nacional, aunque no son de primer grado, sino que se trata de Confederaciones o Centrales Sindicales.

Actualmente están siendo discutidas propuestas de reforma sindical.

Según lo manifestado por uno de nuestros entrevistados, el grado de representatividad de las organizaciones sindicales es relativo, ya que muchas de ellas mantienen la influencia de la intervención estatal instaurada por Getúlio Vargas, «dictador de los años '30», y que sigue practicándose debido a la vigencia de la CLT, creada por él, que “disciplina al movimiento sindical”.

Por otro lado, los representantes sindicales no cuentan con libertad de acción en los lugares de trabajo ni con licencias gremiales. Los únicos protegidos por la ley son los directores sindicales. No obstante ello, pueden ser dimitidos, aun teniendo estabilidad temporal y las prerrogativas de líderes sindicales. De hecho, según uno de nuestros entrevistados, “quando muito incomodam chegam a ser ameaçados, até sofrendo atentados”.

Nos han expresado que no existen representantes de los trabajadores en el sector, produciéndose una gran distancia entre la dirección del sindicato y los representados. Algunos sindicatos municipales consiguieron, a nivel municipal, contar con representantes. Esto sucedió en aquellas intendencias donde los administradores son más conscientes y comprometidos.

k) Instancias de participación

k.1) Negociación Colectiva

En Brasil, el derecho a la Negociación Colectiva se encuentra vedado a los servidores públicos por la aplicación del Principio de Reserva Legal.

La OIT ha realizado *Observaciones* al respecto, expresando, por ejemplo, que:

- a) los funcionarios públicos no gozan del derecho de negociación colectiva, dado que por disposición constitucional su remuneración sólo puede ser fijada o alterada por ley específica;
- b) se estudia una reforma administrativa que prevea distintos regímenes de contratación de personal en la administración pública, a fin de otorgar a ciertas categorías de funcionarios la posibilidad de recurrir a la negociación colectiva para fijar sus condiciones de empleo, tal como sucede ya en las empresas estatales o en las sociedades de economía mixta;
- c) en el marco de la orientación de la jurisprudencia, el Tribunal Superior de Trabajo ratificó la interpretación de que los funcionarios públicos no gozan del derecho de concluir acuerdos o convenios colectivos de trabajo.

Uno de nuestros entrevistados ha manifestado que, no obstante que el derecho a la libre sindicalización se encuentra regulado, los Convenios 98 y 154 de la OIT son violados, ya que el derecho a negociar colectivamente se aplica únicamente al Sector Privado. Esto ha provocado una división en el colectivo trabajador entre Sector Público y Sector Privado.

Está siendo discutido en Brasil el proyecto de una ley por la cual se regularían las relaciones institucionales entre la Administración Pública y los sindicatos para la celebración de convenios especiales y contratos. Éstos constituirían el *Sistema Democrático de Negociação Permanente* (SNDP), que significaría la institución de metodologías participativas y tendría carácter permanente, a fin de dar tratamiento a los conflictos y a las demandas administrativas que surgen de los vínculos funcionales y del trabajo. Esta ley sería de aplicación a nivel federal, estadual y municipal, para la administración tanto directa como indirecta, posibilitando también su aplicación a las empresas públicas y sociedades de economía mixta, contemplando todos los regímenes de trabajo que tuviera al Sector Público como empleador.

El fin último de la búsqueda de una solución democrática y pacífica de conflictos basados en la negociación es el ejercicio de la función pública de manera eficaz y eficiente. Para ello, y siguiendo el espíritu de la Constitución Federal para la profundización de la democracia y la participación, esta propuesta de ley busca el fortalecimiento de los mecanismos de control social, por medio de la participación efectiva de la sociedad en la formulación, implementación y ejecución de las políticas públicas y en los procesos de tratamiento de conflictos. Por lo tanto, los participantes de esta negociación serían el gobierno, los sindicatos y la sociedad.

Existe un antecedente de este tipo de negociación: *el Sistema Permanente de Negociação Coletiva de Trabalho del Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público do Estado de São Paulo* (IAMSPE – SP), en 1989.

Por otro lado, en São Paulo se aplica el *Convênio do Sistema de Negociação Permanente da Prefeitura Municipal de São Paulo*. Éste está amparado por una Ley Municipal y consiste en un documento firmado por la “Prefeita” (Intendente) y por veintinueve sindicatos de la adminis-

tración municipal, en el cual se encuentran inscritas normas y garantías de un proceso democrático y participativo de negociación colectiva. Es un estatuto de negociación colectiva que contiene la formalización previa de las reglas del juego. Las ventajas que otorga son las siguientes:

- a) preserva intacta la autonomía sindical, ya que solamente los sindicatos y los empleadores participan del sistema deliberativo;
- b) permite que la sociedad civil, en nombre de los usuarios, tenga poder moderador; y
- c) sustituye al modelo anterior, -informal, autoritario e incipiente- de negociación colectiva²².

k.2) Otros espacios de participación

Las fuentes consultadas señalan que no hay diálogo entre los representantes del Estado y los de las organizaciones sindicales. El Poder de la Reserva Legal se encuentra en manos de los intendentes, gobernadores y presidentes. Por sus acciones, el Poder Legislativo es una sombra, un apéndice del ejecutivo, y el Judicial tampoco es completamente autónomo, debido a que depende de la ayuda económica del Ejecutivo.

Por último, y según las mismas fuentes, el Ministerio Público dista de ser fiscalizador de la Ley.

l) Instancias de resolución de conflictos

l.1) Huelga

El derecho de huelga en el Sector Público está garantizado por la Constitución Federal, dentro del capítulo de derechos sociales. En el régimen anterior este derecho se encontraba prohibido. En la actualidad sólo está vedado a los miembros de las Fuerzas Armadas, en razón del tipo de actividad que desarrollan.

²² ISP; Brasil. *Regulamentando direitos sindicais no Setor Público no Brasil*. Brasília, 2004. Publicación con los resultados de las discusiones organizadas por la ISP en Brasil durante los años 2002/3.

La Constitución define que, en razón de la supremacía del interés público y en razón de la necesaria continuidad de los servicios públicos, el ejercicio de este derecho debe darse dentro de los límites de una regulación normativa específica.

Según documentación que se nos ha remitido desde Brasil, hemos constatado que aún no ha sido regulado el derecho de huelga. Sin embargo, hemos podido relevar que han sido presentados varios proyectos de ley en tal sentido²³:

- a) PL N° 4.497/01 (Diputada Rita Camata - PMDB/ES)
- b) PL N° 5.662/01 (Diputado Airton Cascavel - PPS/RR)
- c) PL N° 6.141/02 (Diputada Iara Bernardi - PT/SP)
- d) PL N° 6.032/02 (Poder Ejecutivo)
- e) PL N° 6.675/02 (Comissão de Legislação Participativa – CD)
- f) PL N° 6.668/02 (Diputado Elcione Barbalho – PMDB/PA).

El proyecto del Gobierno Federal trata de establecer medios para restringir o hasta impedir que los servidores públicos puedan ejercer este derecho, al exigir que se mantenga el funcionamiento regular de los servicios, con un mínimo del 50% de los servidores en actividad. Por otro lado, establece una elevada multa que sería impuesta a los sindicatos en caso de que no cumplieran con las determinaciones legales y judiciales.

En cambio, el proyecto elaborado por la ISP, presentado por la Diputada Iara Bernardi, es una iniciativa de regulación a partir de presupuestos democráticos de relación entre los actores, y de la negociación colectiva como prerrequisito para el ejercicio efectivo del derecho de huelga.

El proyecto de la Comisión Legislativa Participativa propone a la Justicia del Trabajo como competente para la definición de la legalidad de la huelga y de la procedencia de las reivindicaciones, además de prever la competencia del

Ministerio Público del Trabajo para la instauración del conflicto en la Justicia del Trabajo, así como requerir la instauración de la huelga y denunciar cuando hubiera indicios de delito, o iniciar la acción de improbidad administrativa o acción civil pública contra los representantes del Poder Público que infrinjan la ley de huelga. O sea, se aplican los mecanismos propios del conflicto colectivo.

El proyecto presentado por la Diputada Elcione Barbalho admite la existencia del juicio arbitral, con decisión irrecurrible, que actúa en el caso de movimientos de autodefensa como la huelga o el *lock out*. A modo de ejemplo, los trabajadores en el sector salud, que es considerado un servicio esencial, pueden realizar huelgas manteniendo el 30% del servicio.

En la actualidad se nos ha comentado que son frecuentes las huelgas, manifestaciones, ocupaciones de intendencias, así como de audiencias públicas y campamentos, motivadas por la necesidad y el abuso, cuando se tornan insostenibles. Sus resultados suelen ser bastante significativos ya sea por la movilización o por la intervención de la Justicia.

No existen instancias formales de resolución de conflictos. La huelga generalmente es radical. Se conforman comisiones de negociación, la asamblea decide, y luego el acuerdo se convierte en proyecto de ley, que es remitido a la Cámara Municipal para que lo sancione. En el caso de los conflictos municipales, se alcanza así la solución. Otras veces la decisión es judicial. Ésta consiste en acciones civiles públicas, mandatos de seguridad, notificaciones judiciales y extrajudiciales. Algunos conflictos son de rápida resolución; otros demoran mucho tiempo en ser resueltos.

²³ Saraiva, Josilma Batista. *Comentários aos projetos de lei que regulamentam o direito de greve dos servidores públicos*. En: <http://www.cut.org.br/>.

1.2) Reclamos

Compete a la Justicia del Trabajo procesar y juzgar los reclamos laborales de los funcionarios públicos municipales contra el Municipio con el que mantienen relaciones laborales. Es decir, sigue la misma vía que el derecho privado.

3. Chile

a) Organización Jurídico-política

La organización jurídica de Chile es unitaria y su gestión política es descentralizada. Los poderes estatales se dividen en tres ramas: poder legislativo, poder ejecutivo y poder judicial. El resto de los órganos estatales funciona de manera autónoma e independiente.

b) Grado de autonomía de las Regiones y Provincias

El Estado chileno es soberano y dicha soberanía reside en la Nación. El Estado se encuentra dividido en Regiones, y éstas en Provincias.

El gobierno de cada Región con su administración superior es ejercido por un Intendente en mandato del Presidente de la República. El ejercicio de la gestión pública debe llevarse a cabo según la Constitución, las leyes y a las órdenes del Presidente. El desarrollo de cada Región corresponde al Intendente y debe ajustarse a los planes nacionales. Esto quiere decir que la autonomía de cada Región es relativa.

El gobierno provincial es ejercido por un Gobernador, quien se encuentra subordinado al Intendente respectivo.

c) Legislación que regula el Empleo

El empleo público se encuentra regulado por la Constitución Nacional, los Convenios Internacio-

nales ratificados (87, 98, 135 y 151 de la OIT) y las leyes siguientes:

La Ley 18.575, de “Organización básica de la Administración Pública”, que define conceptualmente a la Administración Pública; regula el procedimiento administrativo, la carrera funcionaria y los concursos, y establece un régimen estatutario. Además define a los Ministerios públicos y a la descentralización en la gestión.

La Ley 18.834, que aprueba el Estatuto Administrativo por el que se precisa la definición de “cargo público” y de “planta de personal”, estableciéndose cuáles serán los empleos por contrato. Trata de las características particulares del empleo público en cuanto a condiciones de trabajo, y se explaya en algunos términos nombrados en la ley de Organización de la Administración Pública, que hacen a una clara definición de cómo será llevada a la práctica la gestión pública, como por ejemplo: carrera funcionaria, requisitos para acceder a ella, capacitación, calificaciones, prestaciones sociales, etcétera.

La Ley N° 19.296, sancionada en 1994, que regula a las asociaciones colectivas de los Funcionarios de la Administración del Estado y establece cuáles son sus finalidades, cómo deben constituirse y cuáles son sus atribuciones, órganos y patrimonio, regulando así su funcionamiento.

La Ley N° 19.759 de Reforma Laboral, que modifica el Código de Trabajo en cuanto a nuevas modalidades de contratación, al derecho de sindicación, a otros derechos del trabajador y a algunas otras materias. Esta ley es de aplicación a trabajadores regidos por el derecho laboral privado, por lo que no incluye al personal estatal de carrera que se rige por Estatuto. Pero, como veremos más adelante, existen trabajadores que desarrollan actividades laborales en el Estado y que se encuentran amparados por el derecho laboral privado.

d) Definición del concepto de Sector Público

La legislación chilena incluye, dentro del concepto de Sector Público, al personal de Ministerios, Intendencias, Gobernaciones, Órganos y Servicios Públicos (Contraloría General de la República, Banco Central, Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, Municipalidades y Empresas Públicas). Cabe aclarar que estas últimas no se rigen por el derecho administrativo estatuido por la legislación enumerada, sino que se regulan por el Código del Trabajo, que corresponde al derecho laboral privado.

e) Caracterización del Empleo Público

e.1) Empleo regido por derecho público

El carácter estatutario de la carrera administrativa tiene rango constitucional. Esta norma garantiza la igualdad de oportunidades para el acceso al empleo público, la capacitación y el perfeccionamiento de los funcionarios.

La Ley que establece las Bases Generales de la Administración del Estado explica que el objetivo del sistema de carrera es proteger la dignidad de la función pública y garantizar su carácter técnico, profesional y jerarquizado. Siguiendo a la Constitución nacional, la carrera funcionaria se encuentra regulada por un Estatuto y se basa en el mérito, la antigüedad y la idoneidad de los funcionarios, para lo que existen procesos de calificación objetivos e imparciales. En la aprobación del Estatuto se garantiza la dignidad de la función pública.

Los funcionarios de la Administración del Estado se encuentran comprendidos dentro de un régimen jerarquizado y disciplinado. La Ley de Bases Generales de la Administración del Estado les impone el cumplimiento fiel y esmerado de sus obligaciones para con el servicio y la obediencia a las órdenes que les imparte el superior jerárquico.

Dentro del personal de planta se verifican tres tipos de cargos: titulares, suplentes o subrogantes. Son titulares aquellos funcionarios que se nombran para ocupar en propiedad un cargo vacante. Son suplentes aquellos que se nombren para cubrir los cargos que se encuentren vacantes y que no sean desempeñados por el titular, durante un lapso no inferior a 15 días y no mayor a 6 meses. Subrogantes son aquellos funcionarios que entran a desempeñar el empleo de los titulares o suplentes cuando éstos se encuentren impedidos de desempeñarlo por cualquier causa. En estos casos, quien asume las respectivas funciones es el funcionario de la misma unidad que siga en el orden jerárquico y que reúna los requisitos para el desempeño del cargo. El funcionario continúa percibiendo su salario anterior, con excepción de que el cargo estuviera vacante.

El ingreso a la carrera administrativa se realiza por concurso de libre concurrencia y de libre igualdad ante las bases. Para aquellos que decidan acceder a la vacante en cuestión, basta con que cumplan con las exigencias que imponen el Estatuto y el cargo a cubrir. La provisión de los cargos se efectúa mediante nombramiento o ascenso. Ambos son resueltos por los Ministros, Intendentes o Gobernadores, respecto de los empleos de su dependencia, y por los jefes superiores en los servicios públicos regidos por el Estatuto, con excepción del nombramiento en los cargos de la exclusiva confianza del Presidente de la República. Cuando no es posible aplicar el ascenso en los cargos de carrera, se aplican las normas sobre nombramiento. El acceso a cargos titulares sólo puede realizarse vía concurso.

Los ascensos pueden realizarse por promoción o, en caso excepcional, por concurso. Se garantiza la objetiva evaluación del desempeño al ser basada en el mérito y la antigüedad. El sistema de calificación tiene por objeto evaluar el desempeño y las aptitudes de cada funcionario, según las exigencias y características de su cargo. Sirve igualmente de base para el ascenso y los estímulos y también para la eliminación del servicio.

El personal goza de estabilidad en su empleo, y las causas de cese sólo contemplan la renuncia voluntaria debidamente aceptada, la jubilación u otra causal legal, el desempeño deficiente, el incumplimiento de las obligaciones propias del cargo, la pérdida de requisitos para ejercer la función en el término del período legal por el cual se es designado, y la supresión del empleo. La estabilidad no comprende a aquellos cargos que son de “exclusiva confianza” del Presidente de la República o de la autoridad llamada a hacer el nombramiento.

La carrera funcionaria se inicia con el ingreso en calidad de titular a un cargo de la planta, y se extiende hasta los cargos de jerarquía inmediatamente inferior a los de exclusiva confianza.

La Ley define cinco categorías de planta: Directivos, Profesionales, Técnicos, Administrativos y Auxiliares.

La legislación establece como deber de la Administración del Estado asegurar la capacitación y el perfeccionamiento de su personal con miras a obtener la formación y los conocimientos necesarios para el desempeño de la función pública.

Existen distintos tipos de capacitación. A saber:

- La capacitación para el ascenso, que corresponde a aquella que habilita a los funcionarios para asumir cargos superiores. Es voluntaria.
- La capacitación de perfeccionamiento, que tiene por objeto mejorar el desempeño del funcionario en el cargo que ocupa.
- La capacitación voluntaria, que corresponde a aquella de interés para la institución y que no está ligada a un cargo determinado ni es habilitante para el ascenso.

El artículo 55 de la Ley 18.575 muestra el espíritu que quiso darse a la Administración Pública y, por lo tanto, al empleo en ella: “El interés general exige el empleo de medios idóneos de diagnóstico, decisión y control, para concretar,

dentro del orden jurídico, una gestión eficiente y eficaz. Se expresa en el recto y correcto ejercicio del poder público por parte de las autoridades administrativas; en lo razonable e imparcial de sus decisiones; en la rectitud de ejecución de las normas, planes, programas y acciones; en la integridad ética y profesional de la administración de los recursos públicos que se gestionan; en la expedición en el cumplimiento de sus funciones legales, y en el acceso ciudadano a la información administrativa, en conformidad a la ley”.

e.2) Empleo regido por derecho privado u otras formas de contratación

Más allá de los empleados de las empresas públicas, a los que nos referiremos luego, el Estatuto administrativo otorga al Estado la posibilidad de realizar contrataciones por honorarios a profesionales y técnicos de educación superior o expertos en materias determinadas, para llevar a cabo determinadas tareas no habituales o específicas. Puede utilizarse esta modalidad de contratación para personal extranjero que cumple con los requisitos antes enumerados. El personal por contrato se desempeña en su cargo por un año, con posibilidades de renovarlo o de ser finalizado antes de cumplido el plazo establecido (Binder: 2000).

Existe otra modalidad de contratación, denominada “a honorarios”, que no se encuentra subordinada ni sujeta a ninguna dependencia (Binder: 2000). Los contratos bajo la modalidad “a contrata”, que es de duración anual, pueden ser renovados. Algunos son renovados por varios períodos consecutivos, pero en el año 2004 ha aumentado el número de despidos y no de renovaciones.

Tal como nos han informado dirigentes gremiales de este país, casi la mitad de los trabajadores del SP se encuentra fuera del régimen de estabilidad.

Sin perjuicio de lo dispuesto por la Constitución nacional, se habilita a la ley el otorgamiento

de determinados empleos con la calidad de cargos de la exclusiva confianza del Presidente de la República o de la autoridad facultada para efectuar el nombramiento. Se consideran funcionarios de exclusiva confianza aquellos sujetos de libre designación y remoción por parte del Presidente de la República o de la autoridad facultada para disponer el nombramiento. Estos empleos sólo pueden corresponder a los tres primeros niveles jerárquicos del respectivo órgano o servicio. Sin embargo, la ley podrá también otorgar la calidad de cargo de la exclusiva confianza a todos aquellos que conforman la planta de personal de la Presidencia de la República.

f) Cantidad de trabajadores empleados en el Sector Público

El número de trabajadores que se desempeñan en el Estado es de 171.660 según datos del CLAD; y de 547.200, según la OIT.

g) Caracterización de las Empresas Públicas

El Estado y sus organismos se encuentran habilitados por la Constitución nacional a desarrollar actividades empresariales o a participar en ellas si una ley los autoriza. El personal que se desempeña en estas empresas se encuentra amparado bajo la legislación común aplicable a los particulares, es decir, bajo el derecho laboral privado.

h) Ley de Ministerios o equivalentes

La ley 18.575, de “Organización Básica de la Administración Pública”, establece que “los Ministerios son los órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores, los cuales corresponden a los campos específicos de actividades en que deben ejercer dichas funciones. Para tales efectos, deberán proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas apli-

cables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector. En circunstancias excepcionales, la ley podrá encomendar alguna de las funciones señaladas en el inciso anterior a los servicios públicos. Asimismo, en los casos calificados que determine la ley, un ministerio podrá actuar como órgano administrativo de ejecución”.

Con este artículo queda definida la organización de la gestión administrativa del Estado chileno. En artículos posteriores se establece cómo se estructuran jerárquicamente los Ministerios (Subsecretarías, Secretarías Regionales Ministeriales y niveles jerárquicos de División, Departamento, Sección y Oficina).

Los servicios públicos centralizados o descentralizados que desarrollan su actividad en toda una Región o en una parte de ella se encuentran sometidos, en su caso, a la dependencia o supervigilancia del respectivo Intendente. No obstante, esos servicios se encuentran sujetos a las políticas nacionales y a las normas técnicas del Ministerio a cargo del sector respectivo.

i) Actor empresario / Órganos

Los trabajadores del SP responden al Ministro e Intendente correspondiente, según les corresponda por su puesto de trabajo. Las asociaciones de funcionarios se encuentran sujetas a la fiscalización de la Dirección del Trabajo.

j) Actor sindical

Los trabajadores de la Administración del Estado, incluidas las Municipalidades, y del Congreso Nacional tienen el derecho de constituir, sin autorización previa, asociaciones de funcionarios. El único requisito con que cuentan es que deben sujetarse a la ley y a los estatutos de las mismas. Sin embargo, se les prohíbe a los funcionarios públicos el derecho de sindicalización.

Según la Ley 19.296, las asociaciones de funcionarios pueden ser de carácter nacional, regional, provincial o comunal, según la estructura jurídica del servicio, repartición, institución o ministerio en que se constituyan. Aquellas asociaciones que tienen estructura jurídica nacional pueden tener como base la organización de los funcionarios de la respectiva institución en la Región.

Queda excluido del derecho de sindicalización, siendo regido su funcionamiento por la Ley de Asociaciones de Funcionarios Públicos, el personal de las Fuerzas Armadas, de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, y los funcionarios de las empresas del Estado dependientes del Ministerio de Defensa Nacional o que se relacionen con el Gobierno a través de éste. La asociación es libre y no requiere permiso previo; y la afiliación es voluntaria, personal e indelegable. Para gozar de personalidad jurídica, las asociaciones deben constituirse conforme a la ley.

Las asociaciones de funcionarios pueden constituir federaciones y confederaciones, así como afiliarse y desafiliarse de ellas. Estas organizaciones, a su vez, pueden constituir organizaciones internacionales de trabajadores, y afiliarse o desafiliarse de las mismas, de acuerdo a las normas del derecho internacional. La afiliación a una asociación de funcionarios es voluntaria, personal e indelegable. También el trabajador puede desafiliarse de la misma libremente.

Según la Ley 19.296, las principales finalidades de las asociaciones de funcionarios son:

- a) Promover el mejoramiento económico y de las condiciones de vida y de trabajo de sus afiliados en el marco que la normativa permite;
- b) Procurar el perfeccionamiento de sus asociados, en los aspectos material y espiritual, así como también la recreación y el esparcimiento de ellos y de sus grupos familiares;
- c) Recabar información sobre la acción del servicio público correspondiente, y de los planes, programas y resoluciones relativos a sus funcionarios;

- d) Hacer presente, ante las autoridades competentes, cualquier incumplimiento de las normas del Estatuto Administrativo y demás que establezcan derechos y obligaciones de los funcionarios;
- e) Dar a conocer a la autoridad sus criterios sobre políticas y resoluciones relativas al personal, a la carrera funcionaria, a la capacitación y a materias de interés general para la asociación;
- f) Representar a los funcionarios en los organismos y entidades en los que la ley les concediere participación; y poder asumir, a solicitud del interesado, la representación de los asociados para deducir, ante la Contraloría General de la República, el recurso de reclamación establecido en el respectivo Estatuto Administrativo;
- g) Prestar asistencia y asesoría técnica a sus asociados y a sus grupos familiares, pudiendo los asociados otorgar también tal asistencia a los trabajadores pasivos que hubieren sido miembros del respectivo servicio o institución, si así lo solicitaren, y, también, procurarles recreación y esparcimiento a tales pasivos y a sus grupos familiares;
- h) Constituir mutualidades, fondos y otros servicios, así como concurrir a su constitución, o asociarse y participar en ellos. Estos servicios podrán consistir en asesorías técnicas, jurídicas, educacionales, culturales, de promoción, socioeconómicas y otras;
- i) Constituir instituciones de carácter previsional o de salud, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, así como concurrir a su constitución, o asociarse y participar en ellas.

Los trabajadores de las empresas del Estado pueden constituir sindicatos, pero siguiendo la legislación correspondiente al derecho privado. Quienes también están habilitados a conformar organizaciones sindicales, según la Ley de Reforma Laboral, son los funcionarios de las empresas del Estado dependientes del Ministerio de Defensa Nacional o que se relacionen con el Gobierno a través de dicho Ministerio.

k) Instancias de participación

k.1) Negociación colectiva

El derecho a negociar colectivamente se encuentra garantizado constitucionalmente para los trabajadores en general, pero no se cuenta con legislación específica que se refiera al Sector Público.

En los hechos no se reconoce a los trabajadores del SP el derecho a negociar colectivamente, aunque sí se han llevado a cabo negociaciones informales y se está buscando alguna forma de regulación. El no contar con una normativa general que regule las negociaciones hace que los resultados de los acuerdos dependan de la fuerza de cada organización y de la voluntad de los funcionarios que ocupen el lugar de contraparte en cada ocasión.

Si bien Chile ha ratificado el Convenio 151 de la OIT, en la práctica no se lo respeta en todo su alcance, lo que ha ocasionado reclamos por parte de las asociaciones sindicales ante dicha Organización.

l) Instancias de resolución de conflictos

l.1) Huelga

Según lo establecido en la Constitución nacional, los funcionarios del Estado y de las Municipalidades no pueden ejercer el derecho de huelga.

Este derecho también se encuentra vedado a las personas que trabajan en corporaciones o empresas, -cualquiera que sea su naturaleza, finalidad o función-, que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o a la seguridad nacional. La ley define los procedimientos para determinar cuáles son estas corporaciones o empresas cuyos trabajadores están sometidos a la mencionada prohibición. Sin embargo, tal restricción no significa que

en la práctica no se lleven a cabo medidas de fuerza de este tipo.

l.2) Reclamos

Los funcionarios públicos tienen derecho a reclamar ante la Contraloría General de la República cuando se incumple la legalidad afectando los derechos que les son garantizados por su estatuto. Cuentan con este mismo derecho las personas que se postulan a un concurso público para ingresar a un cargo en la Administración del Estado.

4. Colombia

a) Organización Jurídico-política

La organización jurídica de Colombia es unitaria, y la gestión administrativa es descentralizada. El poder público se encuentra dividido en tres ramas: legislativa, ejecutiva y judicial. Además de los órganos que las integran, existen otros, autónomos e independientes, cuyo objeto es el cumplimiento de las demás funciones del Estado. La Constitución Política colombiana establece que, si bien los diferentes órganos del Estado poseen funciones que les son propias, colaboran armónicamente con los demás para la realización de sus fines.

La división política está organizada a partir de la definición de *Entidades Territoriales*, que son los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. Además, la ley puede darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias.

b) Grado de autonomía de las Entidades Territoriales (Departamentos, Distritos, Municipios y Territorios indígenas; Regiones y Provincias)

Las Entidades Territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los

límites de la Constitución y de la ley. A fin de ejercer dicha autonomía, gozan de los siguientes derechos: gobernarse por autoridades propias; ejercer las competencias que les correspondan; administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y, participar en las rentas nacionales.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales son ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los términos establecidos por la legislación.

En la toma de sus decisiones administrativas, las autoridades políticas de los gobiernos locales son autónomas con respecto al poder central, una vez que como autoridades territoriales (gobernadores, alcaldes, diputados y concejales) son elegidas democráticamente por el electorado. Los distritos y municipios eligen sus propios representantes (descentralización política) y tienen presupuesto propio, aunque el Gobierno nacional puede intervenir en el presupuesto distrital o municipal.

Sin embargo, la Constitución prevé limitaciones a la autonomía referida: “Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes”.

c) Legislación que regula el Empleo Público

El Empleo Público en Colombia está regulado por la Constitución Política, por las legislaciones que a continuación se enumeran y por los Convenios Internacionales ratificados, que la misma Constitución establece como legislación interna y que, al garantizar los derechos humanos, tienen igual rango normativo que la Constitución. Este país ha ratificado los Convenios 87, 98, 151 y 154 de la OIT.

El *Código Sustantivo del Trabajo* regula las relaciones de derecho individual del trabajo de carácter particular y las de derecho colectivo del trabajo, oficiales y particulares. Sin embargo, no es de aplicación para las relaciones de derecho individual del trabajo entre la administración pública y los trabajadores de ferrocarriles, empresas y obras públicas y demás servidores del Estado que se rigen por estatutos especiales que posteriormente se dicten.

La *Ley 584* de 2000, modificatoria del Código Sustantivo del Trabajo, instituye garantías sindicales para los representantes de los trabajadores; establece la modalidad de contratos temporales; y, especifica quiénes son los trabajadores amparados por el fuero sindical. El Decreto Reglamentario de esta Ley, el 2813 de 2000, pauta el otorgamiento de permisos sindicales en el SP.

Se ha sancionado recientemente (2004) la *Ley 909 de Carrera Administrativa*, cuyo objeto es la regulación del sistema de empleo público y el establecimiento de los principios básicos que deben regular el ejercicio de la gerencia pública.

d) Definición del concepto de Sector Público

La Constitución Política colombiana define el concepto de Sector Público en los siguientes términos: “Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios”.

Existe una diferenciación entre empleados públicos y trabajadores oficiales u oficiales públicos. Los primeros tienen establecida con el Estado una relación legal y reglamentaria; los segundos están vinculados al servicio público mediante un contrato que se rige por normas especiales.

La nueva *Ley de Carrera Administrativa* define que conforman la función pública quienes prestan servicios personales remunerados, con vincu-

lación legal y reglamentaria, en los organismos y entidades de la administración pública. Las categorías previstas en la función pública son:

- a) Empleos públicos de carrera;
- b) Empleos públicos de libre nombramiento y remoción;
- c) Empleos de período fijo;
- d) Empleos temporales.

No están incluidas en la carrera administrativa las siguientes categorías de empleo:

1. Los empleados de elección popular, los de período fijo, los trabajadores oficiales y aquellos cuyas funciones deben ser ejercidas en las comunidades indígenas conforme con su legislación.
1. Los de libre nombramiento y remoción que correspondan a uno de los siguientes criterios:
 - a) los de dirección, conducción y orientación institucionales, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices;
 - b) los empleos cuyo ejercicio implica especial confianza, que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo, que estén al servicio directo e inmediato de los siguientes funcionarios, siempre y cuando tales empleos se encuentren adscritos a sus respectivos despachos;
 - c) los empleos cuyo ejercicio implica la administración y el manejo directo de bienes, dineros y/o valores del Estado;
 - d) los empleos que no pertenezcan a organismos de seguridad del Estado, cuyas funciones como las de escolta, consistan en la protección y seguridad personales de los servidores públicos.

e) Caracterización del Empleo Público

e.1) Empleo regido por derecho público

La Constitución define que el empleo en los órganos y entidades del Estado se rige por un sistema de carrera. No se encuentran comprendidos en la misma los empleos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de

trabajadores oficiales y otros que determine la ley. Aquellos funcionarios cuyo sistema de nombramiento no es determinado por la Constitución o la ley son nombrados por concurso público.

La carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público y el ascenso dentro de su escalafón. La Ley 909 de 2004 busca flexibilizar el retiro de los empleados públicos escalafonados en la carrera administrativa, ya que establece como causal de retiro “razones de buen servicio, para los empleados de carrera administrativa, mediante resolución motivada” o “cuando el incumplimiento grave de una o algunas funciones asignadas al funcionario afecta directamente la prestación de los servicios que debe ofrecer la entidad”. Según un representante sindical, “esta norma da paso a la arbitrariedad, porque cualquier causa subjetiva dará lugar a la insubsistencia motivada, porque ante una eventual demanda, compete al empleado la carga de la prueba para demostrar la desviación de poder del nominador, asunto bastante complejo por la jurisprudencia del Consejo de Estado, que con rara excepción anula un acto administrativo por probarse este motivo de impugnación”.

Los representantes de los trabajadores opinan que la norma flexibilizará el ingreso y la permanencia de los funcionarios de la administración pública y que, en un futuro próximo, los empleados transitorios serán la regla general, mientras que el ingreso a ejercer empleos de carrera será la excepción.

Desde el año 1999 hasta la fecha, la regla general de ingreso a la Administración Pública se da a través de la modalidad de provisionalidad, ya que la entidad competente para realizar los concursos aún no está conformada. Para el Consejo de Estado, la provisionalidad no concede estabilidad alguna, asemejándose a los cargos de libre nombramiento y remoción; esto quiere decir que su estabi-

lidad es precaria, observándose además que, según la jurisprudencia ordinaria, la terminación de la provisionalidad no requiere motivación alguna. En cambio, la Corte Constitucional ha manifestado en sus fallos que los trabajadores provisionales gozan de una estabilidad relativa y que los actos que deciden su retiro deben motivarse.

Con respecto a elementos sustantivos de los procesos de selección del personal, la Ley 909 de 2004 establece el criterio de mérito, de las cualidades personales y de la capacidad profesional. Se refiere además a la búsqueda de la profesionalización de los recursos humanos que se desempeñan en el Estado, y a la capacitación como fuente de mejora de la eficiencia. Los empleos de carrera administrativa, para ingreso o ascenso, se proveen bajo período de prueba.

En cuanto a los retiros, las causas posibles son por:

- a) declaratoria de insubsistencia del nombramiento en los empleos de libre nombramiento y remoción;
- b) declaratoria de insubsistencia del nombramiento, como consecuencia del resultado no satisfactorio en la evaluación del desempeño laboral de un empleado de carrera administrativa;
- c) razones de buen servicio, para los empleados de carrera administrativa, mediante Resolución motivada;
- d) renuncia regularmente aceptada;
- e) retiro por haber obtenido la pensión de jubilación o vejez;
- f) invalidez absoluta;
- g) edad de retiro forzoso;
- h) destitución, como consecuencia de proceso disciplinario;
- i) declaratoria de vacancia del empleo, en el caso de abandono del mismo;
- j) revocatoria del nombramiento por no acreditar los requisitos para el desempeño del empleo, de conformidad con el artículo 5° de la Ley 190 de 1995, y las normas que lo adicionen o modifiquen;
- k) orden o decisión judicial;

- l) supresión del empleo;
- m) muerte;
- n) las demás causas que determinen la Constitución Política y las leyes.

En cuanto a los derechos colectivos, la Constitución Política garantiza los relativos a la libre sindicalización, negociación colectiva y huelga, excepto en los servicios esenciales. Sin embargo, no especifica si el derecho se refiere sólo al empleo privado o si también es de aplicación a trabajadores públicos.

e.2) Empleo regido por derecho privado

En las empresas mixtas, aquellas en las que el gobierno tiene participación económica, los funcionarios se rigen por el derecho privado.

La nueva Ley de Carrera Administrativa crea una nueva modalidad de vinculación a través del empleo temporal, no incluido dentro de la carrera administrativa. Este tipo de contrato está previsto para el ejercicio de actividades no permanentes de la administración, para desarrollar programas o proyectos de duración determinada, para consultoría y asesoría institucional, o para suplir necesidades de personal por sobrecarga de trabajo.

Los representantes sindicales sostienen que esta nueva modalidad de contratación, en lugar de cumplir con un mejor ejercicio de la carrera administrativa, posibilita que la clase dirigente mantenga la concepción tradicionalista del Estado empleador y acuda a este tipo de vinculación para seguir proyectando la figura del clientelismo político. Por otro lado, aseguran que otra posibilidad es que, a través de estos empleos transitorios, se pretenda legalizar las nóminas paralelas existentes por “los contratos de servicios”, ya que las actividades de los empleos temporales se asemejan a la finalidad de dichos “contratos” de servicios.

Es común la existencia de contratos de prestación de servicios para cumplir funciones de cargos

necesarios para el desarrollo de las actividades públicas. Dichos contratos no generan una relación laboral: por lo tanto, las personas así contratadas no reciben salarios sino honorarios, y deben abonar como impuesto el 10% de sus ingresos además de pagar la totalidad de las cotizaciones de la seguridad social, las que en el 2004 ascendían al 26.5%. Estos contratos no conceden el “status” de empleado público.

Estos contratos de prestación de servicios se han incrementado con la excusa de la eliminación de la burocracia, pero en la práctica han resultado en la proliferación de contratos precarios que se justifican como “gasto social”.

f) Cantidad de trabajadores empleados en el Sector Público

Según nos han informado representantes sindicales de este país, el número de trabajadores en el SP colombiano es de alrededor de 650.000, de los cuales 300.000 son trabajadores de la Educación. Sin embargo, el estudio citado del CLAD estima que su número es de 766.562, mientras que según la base de datos de la OIT tal número es menor, llegando tan sólo a 425.800, pero cabe aclarar que las estimaciones de esta organización sólo incluyen a las siete ciudades principales del país.

g) Caracterización de las Empresas Públicas

En principio, los trabajadores de las empresas públicas son considerados trabajadores oficiales, por lo que se rigen por el Código de Trabajo (derecho privado). La única empresa pública que ha quedado sin privatizar es la empresa petrolera nacional.

Dentro de la empresa pública hay distintas categorías de empleados públicos, porque pueden presentarse distintas formas de contratación. Se ha extendido la tercerización de ciertos servicios, que hacen que los trabajadores ya no sean empleados públicos.

h) Ley de Ministerios o equivalentes

El control del funcionamiento de la administración pública es definido por la Constitución nacional. Ésta establece la creación de un Ministerio Público como órgano de control al que le corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas. Está compuesto por la Procuraduría General de la Nación y el Defensor del Pueblo.

Las funciones generales de la Procuraduría General de la Nación son: vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos de la administración; proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad; defender los intereses de la sociedad y los colectivos de ella; ejercer la vigilancia superior sobre aquellos que desempeñan funciones públicas, desplegando el poder disciplinario sobre la totalidad de los funcionarios del Estado. La Contraloría General de la República está encargada de vigilar la gestión fiscal de la administración y el manejo de los bienes de la Nación conforme a la Constitución y las leyes. Es, por lo tanto, un complemento del equilibrio del poder en cuanto al ejercicio de los funcionarios y la defensa de la institucionalidad.

El Defensor del Pueblo, por su parte, cumple la función de promover y divulgar el libre ejercicio de los derechos humanos, afianzando su poder como intermediador entre las agencias estatales y la sociedad.

i) Actor empresario / Órganos

La Constitución establece que una Comisión Nacional del Servicio Civil es la responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, a excepción de aquellas carreras que tienen carácter especial.

La Comisión Nacional del Servicio Civil es un órgano de garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público, de carácter permanente, de nivel nacional, independiente de las ramas y órganos del poder público. Está dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. La legislación establece que, con el fin de garantizar la plena vigencia del principio de mérito en el empleo público de carrera administrativa, la Comisión Nacional del Servicio Civil actuará de acuerdo con los principios de objetividad, independencia e imparcialidad.

Como responsable de la administración de la carrera administrativa, las funciones de esta Comisión son las siguientes:

- a) Establecer, de acuerdo con la ley y los reglamentos, los lineamientos generales con que se desarrollarán los procesos de selección para la provisión de los empleos de carrera administrativa de las entidades a las cuales se aplica la presente ley;
- b) Acreditar a las entidades para la realización de procesos de selección, de conformidad con lo dispuesto en el reglamento, y establecer las tarifas para contratar los concursos, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 30 de la presente ley;
- c) Elaborar las convocatorias a concurso para el desempeño de empleos públicos de carrera, de acuerdo con los términos y condiciones que establezcan la presente ley y el reglamento;
- d) Establecer los instrumentos necesarios para la aplicación de las normas sobre evaluación del desempeño de los empleados de carrera administrativa;
- e) Conformar, organizar y manejar el Banco Nacional de Listas de Elegibles; el Banco de Datos de ex empleados con derechos de carrera cuyos cargos hayan sido suprimidos y que hubieren optado por ser incorporados; y, el Banco de Datos de empleados de carrera desplazados por razones de violencia;
- f) Remitir a las entidades, de oficio o a solicitud de los respectivos nominadores, las listas de per-

sonas con las cuales se deben proveer los empleos de carrera administrativa que se encuentren vacantes definitivamente, de conformidad con la información que repose en los Bancos de Datos a que se refiere el literal anterior;

- g) Administrar, organizar y actualizar el registro público de empleados inscritos en la carrera administrativa y expedir las certificaciones correspondientes;
- h) Expedir circulares instructivas para la correcta aplicación de las normas que regulan la carrera administrativa;
- i) Realizar los procesos de selección para el ingreso al empleo público a través de las universidades públicas o privadas o instituciones de educación superior que contrate para tal fin; j) Elaborar y difundir estudios sobre aspectos generales o específicos de la gestión del empleo público en lo relacionado con el ingreso, el desarrollo de las carreras y la evaluación del desempeño;
- k) Absolver las consultas que se le formulen en materia de carrera administrativa.

Como órgano encargado de la vigilancia de la aplicación de las normas, éstas son sus atribuciones:

- a) Una vez publicadas las convocatorias a concursos, la Comisión podrá en cualquier momento, de oficio o a petición de parte, adelantar acciones de verificación y control de la gestión de los procesos, con el fin de observar su adecuación o no al principio de mérito; y, dado el caso, suspender cautelarmente el respectivo proceso, mediante Resolución motivada;
- b) Dejar sin efecto total o parcialmente los procesos de selección cuando se compruebe la ocurrencia de irregularidades, siempre y cuando no se hayan producido actos administrativos de contenido particular y concreto relacionados con los derechos de carrera, salvo que la irregularidad sea atribuible al seleccionado dentro del proceso de selección impugnado;
- c) Recibir las quejas, reclamos y peticiones escritas, presentadas a través de los medios autorizados por la ley; y, en virtud de ellas u oficiosamente, realizar las investigaciones por violación de las

normas de carrera que estime necesarias y resolverlas observando los principios de celeridad, eficacia, economía e imparcialidad. Toda Resolución de la Comisión será motivada, y contra las mismas procederá el recurso de reposición;

- d) Resolver en segunda instancia las reclamaciones que sean sometidas a su conocimiento, en asuntos de su competencia;
- e) Conocer de las reclamaciones sobre inscripciones en el Registro de Empleados Públicos, de los empleados de carrera administrativa a quienes se les aplica la presente ley;
- f) Velar por la aplicación correcta de los procedimientos de evaluación del desempeño de los empleados de carrera;
- g) Poner en conocimiento de las autoridades competentes los hechos constitutivos de violación de las normas de carrera, para efectos de establecer las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales a que haya lugar;
- h) Tomar las medidas y acciones necesarias para garantizar la correcta aplicación de los principios de mérito e igualdad en el ingreso y en el desarrollo de la carrera de los empleados públicos, de acuerdo a lo previsto en la presente ley;
- i) Presentar un informe ante el Congreso de la República dentro de los diez (10) primeros días de cada legislatura, o cuando éste lo solicite, sobre sus actividades y el estado del empleo público, en relación con la aplicación efectiva del principio de mérito en los distintos niveles de la Administración Pública bajo su competencia.

En cuanto a los órganos de dirección y gestión del empleo público y la gerencia pública, encontramos:

1. El *Departamento Administrativo de la Función Pública*, encargado de:

- a) Formular, bajo las orientaciones del Presidente de la República, la política, la planificación y la coordinación del recurso humano al servicio de la Administración Pública a nivel nacional y territorial;
- b) Elaborar y proponer al Gobierno Nacional anteproyectos de ley y proyectos de

decretos reglamentarios en materia de función pública;

- c) Fijar, de acuerdo con el Presidente de la República y el Departamento Nacional de Planeación, las políticas en materia de organización administrativa del Estado, orientadas hacia la funcionalidad y modernización de las estructuras administrativas y los estatutos orgánicos de las entidades públicas del orden nacional;
- d) Elaborar y aprobar el Plan anual de empleos vacantes, de acuerdo con los datos proporcionados por las diferentes entidades, y dar traslado del mismo a la Comisión Nacional del Servicio Civil;
- e) Impulsar, coordinar y, en su caso, ejecutar los planes, medidas y actividades tendientes a mejorar el rendimiento en el servicio público, la formación y la promoción de los empleados públicos;
- f) Velar por el cumplimiento y aplicación, por parte de las unidades de personal, de las normas generales en materia de empleo público, sin perjuicio de las atribuciones conferidas a la Comisión Nacional del Servicio Civil;
- g) Fijar, de acuerdo con el Presidente de la República, las políticas de gestión del recurso humano al servicio del Estado en la Rama Ejecutiva del Poder Público, dentro del marco de la Constitución y la ley, en lo referente a las siguientes materias: planeación del recurso humano, vinculación y retiro, bienestar social e incentivos al personal, sistema salarial y prescricional, nomenclatura y clasificación de empleos, manuales de funciones y requisitos, plantas de personal y relaciones laborales;
- h) Definir las políticas generales de capacitación y formación del talento humano al servicio del Estado en la Rama Ejecutiva del Poder Público, y asesorar y apoyar técnicamente a las distintas unidades de personal en estas materias;
- i) Diseñar y gestionar los sistemas de información en materia de empleo público, en coordinación con las unidades de personal de las

entidades públicas y con la Comisión Nacional del Servicio Civil en lo relacionado con el Registro Público de Carrera;

- j) Asesorar a la Rama Ejecutiva de todos los órdenes y, en especial, a los municipios, en materias relacionadas con la gestión y desarrollo del talento humano;
- k) Formular planes estratégicos de recursos humanos y líneas básicas para su implementación por parte de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva;
- l) Desarrollar, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la estructura del empleo público que permita la aplicación de las normas de función pública;
- m) Velar por el prestigio del Gobierno como empleador;
- n) Determinar los parámetros a partir de los cuales las entidades del nivel nacional y territorial elaborarán los respectivos manuales de funciones y requisitos, y hacer seguimiento selectivo de su cumplimiento a las entidades del nivel nacional;
- o) Formular el Plan Nacional de Formación y Capacitación;
- p) Apoyar a la Comisión Nacional del Servicio Civil, cuando ésta lo requiera, en el desempeño de sus funciones;
- q) Las demás que le asigne la ley.

2. Una *Comisión de Personal* por cada entidad y organismo regulado por la Ley de Carrera Administrativa, conformada por dos (2) representantes de la entidad u organismo, designados por el nominador o por quien haga sus veces, y dos (2) representantes de los empleados, quienes deben ser de carrera administrativa y elegidos por votación directa de los empleados. Sus funciones son:

- a) Velar porque los procesos de selección para la provisión de empleos y de evaluación del desempeño se realicen conforme con lo establecido en las normas y procedimientos legales y reglamentarios y con los lineamientos señalados por la Comisión Nacional del

Servicio Civil. Las citadas atribuciones se llevarán a cabo sin perjuicio de las facultades de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Para el efecto, la Comisión de Personal deberá elaborar los informes y atender las solicitudes que aquélla requiera;

- b) Resolver las reclamaciones que en materia de procesos de selección y evaluación del desempeño y encargo les sean atribuidas por el procedimiento especial;
- c) Solicitar a la Comisión Nacional del Servicio Civil la exclusión de la lista de elegibles de las personas que hubieren sido incluidas sin reunir los requisitos exigidos en las respectivas convocatorias, o con violación de las leyes o reglamentos que regulan la carrera administrativa. En el caso de no atenderse la solicitud, deberá informar de esta situación a la Comisión Nacional del Servicio Civil para que adopte las medidas pertinentes;
- d) Conocer, en primera instancia, de las reclamaciones que formulen los empleados de carrera que hayan optado por el derecho preferencial a ser vinculados, cuando se les supriman sus empleos, por considerar que han sido vulnerados sus derechos;
- e) Conocer, en primera instancia, de las reclamaciones que presenten los empleados por los efectos de las incorporaciones a las nuevas plantas de personal de la entidad o por desmejoramiento de sus condiciones laborales o por los encargos;
- f) Velar porque los empleos se provean en el orden de prioridad establecido en las normas legales y porque las listas de elegibles sean utilizadas dentro de los principios de economía, celeridad y eficacia de la función administrativa;
- g) Velar porque en los procesos de selección se cumplan los principios y reglas previstas en esta ley;
- h) Participar en la elaboración del Plan Anual de Formación y Capacitación y en el de estímulos, y en su seguimiento;

- i) Proponer, en la respectiva entidad, la formulación de programas para el diagnóstico y medición del clima organizacional;
- j) Las demás funciones que le sean atribuidas por la ley o el reglamento.

j) Actor sindical

Como ya se ha expresado, la Constitución garantiza el derecho a conformar libremente sindicatos o asociaciones, sin la intervención del Estado. Su reconocimiento jurídico se producirá con la inscripción del acta de constitución. Quienes no gozan de este derecho son los miembros de la Fuerza Pública.

El Código Sustantivo del Trabajo establece que a los representantes sindicales de los servidores públicos se les concedan permisos sindicales para que puedan atender las responsabilidades que se desprenden del derecho fundamental de asociación y libertad sindical. Aclara, además, que el Gobierno nacional debe reglamentar esta materia, en concertación con los representantes de las centrales sindicales.

Se ha elevado ante la OIT un número considerable de quejas por violaciones a la Libertad Sindical. Las reclamaciones van más allá del ámbito del simple derecho de sindicalización: lo que se reivindica es el derecho a la vida, por la persecución que sufren los trabajadores y sus representantes en este país.

Dentro del conflicto armado presente en Colombia, el sindicalismo es uno de los sectores más afectados, situación que se verifica a partir de asesinatos, desapariciones forzadas, amenazas y desplazamientos. Consecuencia de tal situación es el repliegue y retiro de los afiliados de sus organizaciones.

k) Instancias de participación

k.1) Negociación Colectiva

La Constitución instituye el derecho de negociación colectiva como medio para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley.

Luego, el Código del Trabajo establece que los sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliegos de condiciones ni celebrar convenciones colectivas, pero los sindicatos de los demás trabajadores oficiales tienen todas las atribuciones de los otros sindicatos de trabajadores, y sus pliegos de peticiones se deben tramitar en los mismos términos que los demás, aun cuando no puedan declarar o hacer huelga. Es decir, se permite la negociación colectiva a los trabajadores oficiales, -que, según uno de nuestros entrevistados, son aquellos que están vinculados con el Estado a través de un contrato de trabajo y, por lo general, desempeñan labores de sostenimiento y mantenimiento de la obra pública-; pero no a los empleados públicos.

La OIT ha formulado Observaciones al Gobierno de Colombia en reiteradas ocasiones para que se reconozca de manera efectiva el derecho de negociación colectiva a los servidores públicos que no trabajan en la administración del Estado. La Comisión encargada de dichas observaciones ha subrayado que “en virtud de lo dispuesto en el Convenio 98, los empleados públicos que no ejercen actividades propias de la administración del Estado deberían gozar del derecho de negociación colectiva”.

Como los Convenios de la OIT ratificados por Colombia tienen rango superior a la legislación, esta limitación a la negociación colectiva del Código Sustantivo del Trabajo sería inconstitucional, en violación al Convenio 151 de dicha Organización, el cual ha sido ratificado por Colombia en el año 1997.

Uno de nuestros entrevistados nos ha comentado que, en el año 1998, la Corte Suprema de Justicia consideró, acorde con la Constitución, la diferenciación entre trabajadores oficiales y empleados públicos, para efectos del ejercicio del derecho de negociación colectiva, señalando que los primeros gozan de este derecho plenamente, mientras que los segundos lo hacen de manera restringida; pues, si bien éstos tienen derecho a buscar y alcanzar soluciones concertadas en caso de conflicto, no se puede afectar en modo alguno la facultad que tienen las autoridades de fijar unilateralmente las condiciones de empleo.

La Corte se ha pronunciado de esta manera: “... Esto significa que la creación de mecanismos que permitan a los empleados públicos, o sus representantes, participar en la determinación de sus condiciones de empleo es válida, siempre y cuando se entienda que en última instancia la decisión final corresponde a las autoridades señaladas en la Constitución, esto es, al Congreso y al Presidente en el plano nacional, y a las asambleas, a los concejos, a los gobernadores y a los alcaldes en los distintos órdenes territoriales, que para el efecto obran autónomamente. Con esa misma restricción, es igualmente legítimo que se desarrollen instancias para alcanzar una solución negociada y concertada entre las partes en caso de conflicto entre los empleados públicos y las autoridades”.

La Asociación de Empleados del Municipio de Medellín (ADEM) ha realizado acuerdos colectivos con las administraciones municipales. En la actualidad, cuatro organizaciones sindicales de empleados públicos del Municipio de Medellín han presentado en conjunto un pliego de peticiones. Sin embargo la Administración, por medio del Doctor Sergio Fajardo Valderrama, se ha negado a iniciar conversaciones formales para discutir el petitorio.

k.2) Otros espacios de participación

La Ley 909 del 2004 establece el funcionamiento regular de las Comisiones de Personal, a

las que ya nos hemos referido, como instancia de concertación entre ambas partes de la relación laboral. Con el propósito de que sirvan de escenario para tal fin, existirán Comisiones de Personal Municipales, Distritales, Departamentales y Nacional, cuya conformación y funciones serán determinadas por el reglamento que para el efecto expida la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Se ha creado el Comité Distrital de Diálogo y Concertación Laboral, por medio de un Decreto del Alcalde de Bogotá, en el año 2004. El fin es la constitución de un espacio de diálogo y concertación entre el Estado Municipal y las organizaciones sindicales de servidores públicos de ese distrito. Busca, además, definir un mecanismo de interlocución de carácter institucional conjunto, para tratar temáticas relacionadas con el régimen laboral aplicable y políticas de empleo y de seguridad social.

En enero de 2005, el sindicalismo de Bogotá entra en un proceso de discusión sobre la organización del Estado municipal. Lo que se busca es que la estructura administrativa responda al interés de la ciudadanía.

l) Instancias de resolución de conflictos

Se nos ha comentado que es continua la manifestación de conflictos colectivos, debido a la constante vulneración de derechos laborales y al recorte de los mismos, cuestión que se inscribe dentro de la política de flexibilización de los derechos de los trabajadores y reducción del Estado. Por lo general, los sindicatos de empleados públicos han acudido a las vías de hecho, en la búsqueda de una solución que interese a sus agremiados. Entre estas vías de hecho se encuentra el paro o cese de actividades.

Se han llevado a cabo fuertes acciones sindicales a nivel local para reivindicar el lugar que deben ocupar las empresas públicas en los gobiernos locales.

Según la Constitución es deber del Estado promover la concertación y los demás medios

para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo.

El Código del Trabajo establece que deben someterse a arbitraje obligatorio los conflictos colectivos de trabajo que se presenten en los servicios públicos esenciales y que no hubieren podido resolverse mediante arreglo directo.

1.1) Huelga

La Constitución garantiza a los trabajadores el derecho de huelga, excepto en los servicios esenciales.

Según nos ha informado un representante sindical de Colombia, los trabajadores oficiales tienen garantizado este derecho, pero no así los empleados públicos.

Los servicios esenciales son luego definidos en el Código del Trabajo, que considera como servicio esencial a “toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas”.

Establece luego, aunque no taxativamente, como servicio esencial a las siguientes actividades:

- a) Las que se presten en cualquiera de las ramas del Poder Público;
- b) Las de empresas de transportes por tierra, agua y aire; y de acueducto, energía eléctrica y telecomunicaciones;
- c) Las de establecimientos sanitarios de toda clase, tales como hospitales y clínicas;
- d) Las de establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia;
- e) Las de las plantas de leche, plazas de mercado, mataderos y de todos los organismos de distribución de estos establecimientos, sean ellos oficiales o privados;
- f) Las de todos los servicios de la higiene y aseo de las poblaciones;

- g) Las de explotación, elaboración y distribución de sal;
- h) Las de explotación, refinación, transporte y distribución de petróleos y sus derivados, cuando estén destinadas al abastecimiento normal de combustibles del país, a juicio del Gobierno;
- i) Cualesquiera otras que a juicio del Gobierno interesen a la seguridad, sanidad y enseñanza y a la vida económica o social del pueblo. EL Gobierno decidirá de las actividades de que trata este ordinal, previo concepto que solicite al Consejo de Estado.

La OIT ha formulado una Observación a esta definición, por considerar que viola el Convenio 87 de Libertad Sindical, ya que prohíbe la huelga no sólo en los servicios esenciales en el sentido estricto del término, es decir, aquellos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda la población o en una parte de ella, sino también en servicios que no son necesariamente esenciales, con la posibilidad de despedir a los dirigentes sindicales que hayan intervenido o participado en una huelga ilegal, incluso cuando la ilegalidad resulta de exigencias contrarias a los principios de libertad sindical, además de la facultad del Ministro del Trabajo para someter el diferendo a fallo arbitral cuando una huelga se prolongue más allá de cierto período.

1.2) Reclamos

La Ley 584 de 2000 define que los servidores públicos, exceptuando aquellos servidores que ejerzan jurisdicción, autoridad civil, política o cargos de dirección o administración, son susceptibles de ser amparados por el fuero sindical.

5. Ecuador

a) Organización Jurídico-política

La organización jurídica de Ecuador es unitaria; su administración, descentralizada y descon-

centrada. La Constitución Política establece que el territorio del país es indivisible. Para la administración y la representación política, éste se divide en Provincias, Cantones y Parroquias. Además, existen circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que son establecidas por la ley.

b) Grado de autonomía de las Provincias, Cantones, Municipios y Parroquias

La Constitución Política define que los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.

Los gobiernos provincial y cantonal gozan de plena autonomía y pueden dictar ordenanzas, así como crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras. La ley es la que establece las competencias de los órganos del régimen seccional autónomo, para evitar superposición y duplicidad de atribuciones, y regula el procedimiento para resolver los conflictos de competencias.

c) Legislación que regula el Empleo Público

El Empleo Público se encuentra regulado por la Constitución Política, los convenios internacionales ratificados 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo, y la legislación que a continuación se especifica.

La *Ley de Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa* es de aplicación para los servidores públicos, mientras que los obreros del Estado se rigen por el *Código del Trabajo*.

d) Definición del concepto de Sector Público

La Constitución establece que son instituciones del Estado e integran el Sector Público:

- a) Los organismos y dependencias de las Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial;
- b) Los organismos electorales;
- c) Los organismos de control y regulación;
- d) Las entidades que integran el régimen seccional autónomo;
- e) Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado;
- f) Las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos.

Luego la *Ley de Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa* define de la siguiente manera quiénes están comprendidos dentro del Servicio Civil:

- a) Los ciudadanos ecuatorianos que ejerzan funciones públicas remuneradas en las instituciones, entidades y organismos previstos en el artículo anterior; y,
- b) Los ciudadanos ecuatorianos que ejerzan funciones en instituciones del Estado en concordancia con lo dispuesto en el Constitución Política de la República.

Ambas categorías incluyen a quienes se desempeñen en todas las instituciones, entidades y organismos del Estado. Incluyen además a las corporaciones, fundaciones, empresas, compañías y en general sociedades en las cuales las instituciones del Estado tengan mayoría de acciones o un aporte total o parcial de capital o bienes de su propiedad al menos en un cincuenta por ciento.

Quiénes no quedan comprendidos dentro del Servicio Civil son:

- a) Los dignatarios o autoridades elegidos por votación popular;
- b) Los funcionarios elegidos o nombrados, conforme a la Constitución Política de la República y leyes correspondientes, por el Congreso Nacional o por el Presidente de la República;

- c) Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, que se rigen por sus propias leyes;
- d) Los dignatarios, autoridades o miembros de los cuerpos colegiados o de las corporaciones a cuyo cargo corre el gobierno de las instituciones del Estado;
- e) Los funcionarios y servidores de la Función Legislativa que se rigen por su propia Ley;
- f) Los funcionarios y servidores de la Función Judicial que se rigen por su propia Ley;
- g) Los trabajadores de las instituciones del Estado que se rigen por el Código del Trabajo; y,
- h) El personal docente e investigador universitario, técnico-docente, profesional y directivo que están sujetos a la Ley Orgánica de Educación, Ley de Educación Superior, Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional.

Sin embargo, dicho personal y todo aquel servidor de las instituciones del Estado que no está comprendido en el servicio civil serán sujetos de los derechos, deberes, obligaciones y prohibiciones que establece la Ley Orgánica y que no estén previstas en aquellas que las normen.

Luego, existe una cantidad de funcionarios que, si bien se encuentran dentro del Sistema de Servicio Civil, no están comprendidos dentro de la carrera administrativa. Éstos son:

- a) Los servidores protegidos por la Ley de Servicio Exterior;
- b) Los funcionarios que tienen a su cargo la dirección política y administrativa del Estado, los Ministros, Secretarios Generales y Subsecretarios de Estado; el Secretario Nacional Técnico de Recursos Humanos y Remuneraciones, los titulares y las segundas autoridades de las instituciones del Estado; los titulares de los organismos de control y las segundas autoridades de estos organismos; los secretarios generales; los coordinadores generales; los coordinadores institucionales; los intendentes de control; los directores; los gerentes y subgerentes de las empresas e instituciones del Estado; los

gobernadores, los intendentes, subintendentes y comisarios de policía; los jefes y tenientes políticos, que son cargos de libre nombramiento y remoción;

- c) Los mencionados en el párrafo anterior (los no comprendidos dentro del servicio civil); y,
- d) Los que ejerzan funciones con nombramiento a período fijo por mandato legal.

Existen entonces dos sistemas paralelos. Por un lado, la Carrera Administrativa, que se aplica a los profesionales; por el otro, los empleados públicos, que se rigen por el Código de Trabajo.

e) Caracterización del Empleo Público

e.1) Empleo regido por derecho público

El objetivo del Servicio Civil y la Carrera Administrativa es tender al desarrollo profesional y personal de los servidores públicos, en búsqueda del permanente mejoramiento de la eficiencia, eficacia y productividad del Estado y sus Instituciones, mediante el establecimiento, funcionamiento y desarrollo de un Sistema Técnico de Administración de Recursos Humanos.

La legislación ecuatoriana prevé un *Sistema Integrado de Desarrollo de Recursos Humanos*, que consiste en un conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos orientados a validar e impulsar las habilidades y conocimientos de los servidores del servicio civil, a fin lograr eficiencia, eficacia y oportunidad del servicio público. Para cumplir con tal fin, está conformado por los Subsistemas de Planificación de Recursos Humanos; Clasificación de Puestos; Reclutamiento y Selección de Personal; Capacitación y Desarrollo Profesional; y, Evaluación del Desempeño.

Las Unidades de Administración de Recursos Humanos de cada institución del Estado, conforme a las políticas de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público, son las encargadas

de la selección de candidatos para ocupar puestos públicos. El ingreso a un puesto se realiza mediante un concurso de merecimientos y oposición, por medio del cual se evalúa la idoneidad de los interesados. El acceso es libre. Los ascensos también se efectúan mediante concurso de merecimientos y oposición de los servidores opcionados y la Unidad de Administración de Recursos Humanos es la que debe elaborar la correspondiente nómina de elegibles.

El ingreso por medio de concursos es lo que garantiza a los servidores públicos su estabilidad.

Según uno de nuestros entrevistados, si bien las leyes creadas determinan este riguroso sistema de selección de personal y el establecimiento de concursos de merecimientos para el ingreso, esto no se cumple en la mayoría de los casos. Sólo es de efectivo cumplimiento en los niveles de profesionales colegiados o federados con leyes gremiales que establecen el concurso de oposición y merecimientos. En los demás puestos, no se da cumplimiento a los concursos para el ingreso. En cuanto a la promoción o a los ascensos previstos en la Carrera Administrativa, tampoco tienen un fiel cumplimiento, debido al alto grado de politización del Sector Público, siendo favorecidos ingresos o ascensos de personas afines al partido político de turno en el Gobierno.

Tal como nos ha informado un representante sindical del Ecuador, “si bien la Constitución del Ecuador garantiza el derecho al trabajo, la sindicalización, la libre asociación con fines pacíficos y el derecho a una remuneración justa, las leyes colaterales e inferiores poco a poco han puesto una serie de restricciones al desenvolvimiento del sector laboral público y una reducción sistemática del tamaño burocrático, a más de políticas remunerativas tendientes a reducir la masa salarial y un congelamiento de salarios públicos”. Además, se ha establecido una serie de reformas a la Seguridad Social que reduce la protección social tanto en el ámbito público como en el privado.

La Ley de Servicio Civil garantiza a los servidores públicos los siguientes derechos:

- a) Gozar de estabilidad en su puesto, luego del período de prueba;
- b) Percibir una remuneración justa, que será proporcional a su función, eficiencia y responsabilidad;
- c) Gozar de prestaciones legales y de jubilación cuando corresponda, de acuerdo con la ley;
- d) Ser restituidos a sus puestos cuando terminaren el servicio militar obligatorio; este derecho podrá ejercitarse hasta treinta días después de haber sido licenciados de las Fuerzas Armadas; e) Recibir la indemnización por supresión del puesto;
- f) Asociarse y designar sus directivas;
- g) Disfrutar de treinta días de vacaciones anuales pagadas, después de once meses, por lo menos, de servicio continuo;
- h) Ser restituidos a sus puestos en el término de cinco días posteriores a la ejecutoría de la sentencia, en caso de que el Tribunal competente haya fallado a favor del servidor suspendido o destituido; y recibir, de haber sido declarado nulo el acto administrativo impugnado, las remuneraciones con los respectivos intereses que dejó de percibir en el tiempo que duró el proceso legal respectivo;
- i) Demandar ante los organismos y tribunales competentes el reconocimiento o la reparación de los derechos que consagra esta Ley Orgánica;
- j) Recibir un tratamiento preferente para reingresar, en las mismas condiciones de empleo, a la institución pública de la que hubiere renunciado para emigrar al exterior en busca de trabajo, en forma debidamente comprobada; y,
- k) Otros que establezca la ley.

Según la opinión del mismo representante sindical antes citado, se presenta una situación similar con respecto al cumplimiento de los Convenios de la OIT ratificados, ya que, aduciendo la necesidad de mantener el equilibrio económico del país, “se ha generado un andamiaje de leyes que vulneran y reducen los derechos laborales públicos”.

Cabe aclarar que, de acuerdo a la política gubernamental ecuatoriana contenida en la Carta de Intención última firmada entre el Gobierno del Ecuador y el FMI, se prevé una reducción de 5.000 puestos de trabajo públicos en el año 2005.

e.2) Empleo regido por derecho privado

Existe en Ecuador empleo público regulado por el derecho privado. En el marco del impulso a la desregulación en la administración del Estado, una de las principales políticas que se está implementando es la Descentralización del Estado, a través de la cual los organismos seccionales, - Municipios-, toman a cargo competencias y atribuciones del Gobierno Central en varias áreas de la administración pública (salud, educación, vialidad, turismo, obra pública, etc).

Esto ha traído como consecuencia que, para los estudios técnicos, se prevea la contratación de consultores nacionales o extranjeros bajo la modalidad de *contratos ocasionales del personal institucional*, y la aparición de “tercearizadoras”, instituciones privadas que toman a cargo determinadas atribuciones y actividades propias del Estado.

f) Cantidad de trabajadores empleados en el Sector Público

En Ecuador, según datos de la OIT, el número de trabajadores del SP es de 346.600.

g) Caracterización de las Empresas Públicas

Según información recibida, Ecuador no ha privatizado ninguna de sus empresas públicas, sino sólo un sector de la empresa de telecomunicaciones, donde rige un sistema mixto.

Los trabajadores de las empresas públicas tienen, en comparación, salarios más elevados que los trabajadores de la Administración Central. Se rigen por el Código de Trabajo, pero en la actua-

lidad se los está transfiriendo al sistema de Carrera Administrativa.

h) Ley de Ministerios o equivalentes

La organización ministerial es definida en la Constitución Política, pero legislaciones específicas agregan nuevos Ministerios a la Administración Central.

i) Actor empresario / Órganos

La Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (SENRES), con personalidad jurídica de derecho público con jurisdicción nacional y con autonomía técnica, funcional, administrativa y financiera, es el organismo que, además de las funciones y atribuciones establecidas para la Dirección Nacional de Personal en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, su Reglamento General y sus disposiciones conexas, tiene las siguientes atribuciones:

- a) Ejercer la rectoría de la administración de los recursos organizacionales y humanos del Sector Público;
- b) Proponer las políticas de Estado y de Gobierno relacionadas con la gestión de recursos organizacionales y humanos del Sector Público;
- c) Emitir políticas, normas e instrumentos de desarrollo administrativo sobre diseño, reforma e implementación de estructuras organizacionales por procesos y recursos humanos, mediante Resoluciones que serán publicadas en el Registro Oficial a aplicarse en las instituciones, organismos y dependencias del Sector Público;
- d) Evaluar y controlar la aplicación de las políticas, normas e instrumentos de desarrollo administrativo antes referidos;
- e) Desempeñar la Secretaría Nacional Técnica del Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público (CONAREM);
- f) Coordinar con el Ministerio de Economía y Finanzas los estudios relacionados con la programación económica del país que sirvan de

base para la emisión de las Resoluciones del CONAREM;

- g) Remitir al CONAREM, para su conocimiento y resolución, estudios técnicos relacionados a la gestión de remuneraciones del Sector Público;
- h) Evaluar la aplicación de las políticas y normas remunerativas emitidas por el CONAREM;
- i) Preparar y expedir los reglamentos de aplicación general de Gestión Organizacional por Procesos y de Recursos Humanos;
- j) Administrar el Sistema Nacional de Información de Gestión Organizacional, Recursos Humanos e ingresos de los servidores y trabajadores del Sector Público;
- k) Administrar el Sistema de Información de Impedidos de ocupar puestos en el Sector Público, y requerir de las instituciones, organismos y dependencias la aplicación de las normas legales pertinentes; y,
- l) Otras que le asigne la Ley.

El Secretario Nacional es nombrado por el Presidente de la República y ejerce la representación legal y extrajudicial.

Por otro lado, las Unidades de Administración de Recursos Humanos cuentan con las siguientes funciones:

- a) Cumplir y hacer cumplir la presente Ley dentro de su jurisdicción administrativa, así como preparar los proyectos de reglamentos internos que fueren necesarios;
- b) Promover, diseñar, programar y ejecutar la realización de programas educativos, de ética pública y de capacitación para el personal de la Institución, e intervenir en ellos;
- c) Proporcionar información sobre la carrera administrativa y con respecto a las oportunidades de trabajo, capacitación y ascensos, a los aspirantes a puestos;
- d) Proporcionar asesoramiento para el establecimiento de sistemas técnicos de administración y de remuneraciones de recursos humanos en la Institución;

- e) Cumplir las funciones técnicas que le fueren delegadas por la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público;
- f) Desarrollar programas de reclutamiento para seleccionar candidatos idóneos para la Institución;
- g) Elaborar y administrar las pruebas para el ingreso de los aspirantes a puestos, mediante concursos de méritos y oposición, bajo las modalidades de comparecencia, sin comparecencia, abiertos, cerrados y otros;
- h) Certificar las nóminas de elegibles y enviarlas a las autoridades nominadoras que las soliciten; i) Planear y administrar el sistema de evaluación del desempeño de la Entidad, mediante metodologías objetivas y principalmente cuantificables;
- j) Preparar los registros y estadísticas del personal de la Institución;
- k) Tramitar las sanciones disciplinarias a los servidores de la Institución, de conformidad con el régimen disciplinario vigente;
- l) Informar sistemática y permanentemente a la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público de sus actividades, así como preparar las sugerencias y trabajos para el mejoramiento de la administración de recursos humanos;
- p) Establecer prácticas adecuadas de gestión de personal, supervisión, sistemas de sugerencias, salubridad y seguridad, evaluación de rendimiento, psicología laboral, motivación, condiciones adecuadas de trabajo y otras, dentro de la Entidad;
- n) Participar en la preparación de los proyectos de presupuestos de gastos de personal de la entidad;
- ñ) Presentar a su inmediato superior, para su aprobación, los planes y proyectos a los que se refieren los literales anteriores; y,
- o) Otras funciones establecidas en la Ley y sus reglamentos.

Las Unidades de Administración de Recursos Humanos dependen técnicamente de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Hu-

manos y Remuneraciones del Sector Público; y administrativa, orgánica, funcional y económicamente, de sus respectivas instituciones.

Con respecto a las remuneraciones de los dignatarios, autoridades, funcionarios, servidores y trabajadores de las entidades y organismos previstos, son Organismos de gestión, regulación y control de las mismas:

- a) La Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público;
- b) El Ministerio de Economía y Finanzas;
- c) El Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos; y,
- d) La Contraloría General del Estado, en el ámbito de su competencia.

j) Actor sindical

La Constitución Política garantiza el derecho de organización de trabajadores y empleadores y su libre desenvolvimiento, sin autorización previa y conforme a la legislación. Para todos los efectos de las relaciones laborales en las instituciones del Estado, el sector laboral debe ser representado por una sola organización.

Según nos fue informado, en el país existe una gran cantidad de centrales sindicales en el Sector Público y en el privado, así como una buena cantidad de gremios de profesionales. Nos han detallado que, debido a la flexibilización laboral, parte de su accionar se ha visto afectado. No obstante ello, aún se mantienen la libertad de acción de la dirigencia sindical y la concesión de las licencias sindicales.

No obstante ello, nos han comentado que el Gobierno busca dividir a los trabajadores, ya que los únicos trabajadores habilitados a constituir sindicatos son aquellos que se encuentran cubiertos por el Código de Trabajo. Por el contrario, los que se encuentran bajo la Ley de Carrera Administrativa, administrativos y profesionales, no tienen derecho a la sindicalización, pero igualmente

se agrupan en Federaciones de profesionales. Por ejemplo, la Federación de Enfermeras no es legal como sindicato, pero en efecto existe y está afiliada a la ISP.

Los trabajadores del Seguro Social, que siempre estuvieron cubiertos por el Código de Trabajo y por un único Convenio Colectivo, fueron divididos por medio de un Decreto dejándose dentro del Convenio sólo a los obreros, perjudicando así a los profesionales.

Por otro lado, existe otro tipo de violación a la libertad sindical desde el punto de vista de la asociación. Se ha duplicado el número de trabajadores necesarios para conformar una entidad sindical, pasando de 15 a 30 afiliados.

k) Instancias de participación

k.1) Negociación Colectiva

El derecho a la negociación colectiva está garantizado por la Constitución Política, tanto para el ámbito privado como para el público. En varias empresas privadas del Estado existen contratos colectivos para sus trabajadores. Sin embargo, según se nos ha informado, sus alcances sociales son disminuidos paulatinamente en ambos ámbitos.

En la práctica, en el SP nunca hubo negociación colectiva a nivel de los profesionales. En cambio, en cada Ministerio existe el derecho a negociar para los obreros, -como por ejemplo, los de limpieza y los mensajeros-, que, como ya hemos mencionado, no están incluidos dentro de la Carrera Administrativa.

k.2) Otros espacios de participación

Si bien es frecuente el diálogo entre las partes, a menudo los resultados no son satisfactorios, llegándose a conflictos laborales.

l) Instancias de resolución de conflictos

l.1) Huelga

Si bien el derecho de huelga está garantizado constitucionalmente, la propia Constitución Política prohíbe la paralización, a cualquier título, de los servicios públicos, en especial de los de salud, educación, justicia y seguridad social; energía eléctrica, agua potable y alcantarillado; procesamiento, transporte y distribución de combustibles; transportación pública y telecomunicaciones. Luego, define que la ley establecerá las sanciones pertinentes.

Esto quiere decir que, prácticamente, el ejercicio de la huelga se encuentra vedado en el Sector Público, pero no significa que en la práctica no se realicen huelgas. Últimamente ha crecido en el país el número de conflictos laborales, generados por la reducción o congelamiento de la masa salarial: esto tiene alcance tanto en obreros como en profesionales del Sector Público y del Privado. La resolución de esos conflictos tiene como base el diferir las aspiraciones para el futuro o finalmente no cumplirlas. Por ejemplo, un conflicto en el sector salud culminó con la prisión y la cancelación de cuarenta y cinco enfermeras. Esto llevó a una lucha por su restitución.

l.2) Reclamos

Ante la violación de algún derecho consagrado en la Ley de Servicio Civil, la misma prevé que los servidores públicos tienen la potestad de reclamar ante el Tribunal Distrital de Contencioso Administrativo del lugar donde se originó el acto administrativo impugnado o del lugar en donde ha generado efecto dicho acto. Este derecho podrá ejercerlo el servidor, sin perjuicio de requerir a la autoridad competente de la entidad pública que revea el acto administrativo que lo perjudica.

Según la Constitución nacional, los conflictos colectivos de trabajo son sometidos a tribunales

de conciliación y arbitraje, integrados por los empleadores y trabajadores, y presididos por un funcionario del trabajo. Estos tribunales son los únicos competentes para la calificación, tramitación y resolución de los conflictos.

6. Perú

a) Organización Jurídico-política

La organización jurídica del Perú es unitaria; y su gestión gubernamental, descentralizada.

b) Grado de autonomía de los Departamentos o Regiones, Provincias y Distritos

El país se encuentra dividido en 24 Departamentos o Regiones, 188 Provincias y 1.793 Distritos. Según la Constitución nacional, el Perú cuenta con un gobierno descentralizado. Sin embargo los municipios, ya sean provinciales o distritales, apenas cuentan con autonomía política, económica y administrativa para la ejecución de los asuntos de su competencia.

Como plantean Bonifacio y Falivene, la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, de 2002, promueve la descentralización a través del fortalecimiento de los Gobiernos Locales y Regionales y la gradual transferencia de funciones.

c) Legislación que regula el Empleo Público

El Empleo Público se encuentra regulado por la Constitución Política, -que fue sancionada en 1993, y que ha sufrido modificaciones a la fecha-, así como por los Convenios ratificados de la OIT y las leyes y decretos siguientes:

La Ley II.377, con su Decreto reglamentario (Número 500), de 1950, que establece el Estatuto y Escalafón del Servicio Civil.

El *Decreto Ley N° 22.867* del año 1980, que tiene como fin impulsar el proceso de desconcentración administrativa.

El *Decreto Legislativo N° 276/84*, que establece la naturaleza estatutaria del empleo público, regido por el derecho administrativo. Este decreto es conocido como la “Ley de Bases de Remuneraciones del Sector Público y de la Carrera Administrativa”, y establece como característica de la carrera administrativa la permanencia y un sistema único de remuneraciones.

La *Ley 24.514/86*, que garantiza la estabilidad en el empleo privado, por lo que es de aplicación a los trabajadores contratados por modalidades especiales (no regidos por la Ley de Servicio Civil) y a los empleados de empresas públicas.

El *Decreto Legislativo 728/91*, “Ley de Fomento al Empleo” que, si bien es de aplicación para el empleo privado, abarca también a muchos trabajadores que cumplen tareas en el Estado, ya que se encuentran amparados por este tipo de derecho. Este decreto básicamente introduce la flexibilidad en los contratos. Es decir, modifica ciertas garantías de estabilidad establecidas en la Ley antes citada.

El *Decreto Ley 26.093/92*, por el cual se establece que los titulares de los Ministerios y de las Instituciones Públicas descentralizadas deben cumplir con evaluaciones de desempeño semestrales, realizadas al personal a su cargo. Aquellos que no cumplan con los estándares esperados pueden ser destituidos de sus cargos mediante cese por causa de excedencia. Por lo tanto, este Decreto limita la estabilidad garantizada en leyes anteriores.

La *Ley N° 27.594*, aprobada en diciembre de 2001, que define la participación del Poder Ejecutivo en el nombramiento y designación de funcionarios públicos.

La *Ley 27.658*, denominada “Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado”, aprobada en enero de 2002, que deroga el antiguo Decreto Ley 834/96, con el objeto de establecer los principios y la base legal para iniciar el proceso de modernización de la gestión del Estado en todas sus instituciones e instancias.

La *Ley 27.785*, Ley “Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República”, aprobada el 22 de julio de 2002 y publicada el 23 de julio de 2002, que establece la regulación del ámbito, organización, atribuciones y funcionamiento de dicho sistema. Designa una serie de actividades destinadas a llevar un control de gestión pública de las diversas entidades. Significa la incorporación de un organismo autónomo que interviene en la evaluación y el control de cada institución. Esta norma deroga la Ley N° 26162 que definía el concepto de Sector Público, aunque, en esta temática, mantiene la misma definición.

El *Decreto Supremo 010-2003*, que ordena en un texto único las regulaciones referidas a las relaciones colectivas de trabajo en el ámbito privado, garantizando el derecho de libre asociación sindical, de negociación colectiva y de huelga, por lo que se aplica a aquellos trabajadores del Estado que se encuentran comprendidos en el régimen de la actividad privada.

La *Ley 28.175/04*, denominada Ley Marco del Empleo Público, que se debate actualmente en el Congreso y tiene por objeto establecer los lineamientos necesarios para contar con una administración pública moderna, profesional, jerárquica, unitaria, descentralizada y desconcentrada, regulando para ello, las relaciones de trabajo y la gestión del desempeño laboral.

Por otro lado, existen 5 proyectos de Ley sobre las siguientes materias:

- Ley de la Carrera Administrativa del Servidor Público;

- Ley de Funcionarios y Empleados de Confianza;
- Ley de Gestión del Empleo Público;
- Ley de Incompatibilidades y Responsabilidades del Personal del Empleo Público;
- Ley del Sistema Único de Remuneraciones.

Por otro lado, el Perú ha ratificado los Convenios 87, 98, 135 y 151 de la Organización Internacional del Trabajo. El Convenio 87 fue ratificado el 15 de diciembre de 1959 por Resolución Legislativa N° 13281; el Convenio 98, el 18 de noviembre de 1963, mediante Resolución Legislativa N° 14712; y, el Convenio 151, por la Constitución Política de 1979 (XVII Disposición General y Transitoria).

d) Definición del concepto de Sector Público

Según la Constitución nacional y el Decreto Legislativo 276/84, no están comprendidos en la definición de Empleo Público los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza, ni los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta. El mencionado Decreto especifica además que los miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales también se encuentran fuera de la carrera administrativa.

La Ley 27.785 define como servidor o funcionario público a todo aquel que, independientemente del régimen laboral en que se encuentra, mantiene vínculo laboral o contractual de cualquier naturaleza con alguna de las entidades que esa misma Ley define, ejerciendo funciones en dichas entidades.

Para los contratos de servicios no personales (SNP) existe un vacío legal en cuanto a derechos y obligaciones tanto del empleador como del empleado.

La Ley 28.175/04, actualmente en debate en el Congreso, establece que se considera empleado público a todo aquel que presta servicios personales, de manera subordinada y remunerada, en

una entidad de la administración pública, cualquiera sea su clasificación y la parte orgánica y funcional de la gestión del empleo público. Incluye como entidades empleadoras a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, a los Gobiernos Regionales y Locales y a los organismos autónomos.

Establece una clasificación del empleo público: funcionario público, empleado de confianza y servidor público. El Sector Público no incluye a funcionarios públicos y empleados de confianza, ni a miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. Establece, además, que a los trabajadores contratados por regímenes especiales les es de aplicación la misma regulación que se aplica a los empleados públicos, excepto en particularidades de la prestación.

Esta Ley Marco del Empleo Público llama a la promulgación de leyes específicas referidas a la carrera del servidor público, funcionarios públicos y empleados de confianza, sistema de remuneraciones, gestión del empleo público e incompatibilidades y responsabilidades.

e) Caracterización del Empleo Público

e.1) Empleo regido por derecho público

El Decreto Legislativo 276/84 establece la estabilidad para todos los empleados públicos. Las causales que extinguen la relación laboral son: fallecimiento, renuncia, cese definitivo (límite de edad, pérdida de nacionalidad, incapacidad permanente física o mental o ineptitud o ineptitud probada) y destitución. Describe, además, la carrera administrativa, a la cual se ingresa por medio de concurso; las promociones por concurso; y la progresión sucesiva de niveles, basada en la formación y capacitación, méritos individuales y antigüedad en el puesto.

Si bien se garantiza a los empleados públicos estabilidad, las cláusulas constitucionales prevén la posibilidad de reducir empleos en razón de necesi-

dades económicas o conveniencias de reestructuración, otorgando al trabajador una indemnización.

El carácter profesional del servicio público es ratificado por la Ley Marco del Empleo Público, la misma que sin embargo se encuentra desdibujada y parcial, mostrando los límites de la profesionalización pretendida, por el hecho de que una parte importante de los trabajadores públicos no está comprendida en la carrera administrativa.

Según un representante gremial, las normas sobre la carrera administrativa y los concursos previstos por la legislación vienen siendo aplicadas con muchas discrepancias y limitaciones, tal como la gráfica la siguiente descripción: “No se conoce de concursos de ingreso regulares de nuevos trabajadores para el régimen laboral público; esto se debe a que los sueldos son fijados en montos muy bajos. Ocurre todo lo contrario para los trabajadores sujetos al régimen privado, no sólo porque los sueldos son espectaculares por su monto, sino también porque no se les exige el requisito de antigüedad o trayectoria de desempeño para alcanzar los topes máximos remunerativos en el nivel y grupo ocupacional del escalafón. La regulación del régimen laboral privado no estipula la obligación de hacer carrera administrativa; por tanto, ni bien ingresa a trabajar, desde el primer día puede percibir el mismo sueldo del nivel y grupo ocupacional de otro trabajador del régimen público que tuvo que esperar más de 25 o 30 años de servicios para alcanzar el tope máximo remunerativo de su línea de carrera”.

Un representante gremial de la Federación Nacional de Trabajadores del Sector Salud nos informó que, si bien en el área de salud existía una escala que comprendía catorce niveles, los escalafones fueron suprimidos y sólo se mantienen los niveles administrativos. Por otro lado, los concursos son prácticamente inexistentes, por lo que no hay posibilidades de movilidad. La nueva ley no respeta los niveles escalafonarios anteriores.

La Ley Marco define las características que debe tener el Empleo Público. Entre ellas, cabe mencionar los principios de igualdad de oportunidades sin discriminación, irrenunciabilidad de derechos constitucionales, e interpretación más favorable al trabajador en caso de duda.

Además, por medio del Decreto Legislativo 276/84 se establece que el acceso al Empleo Público se debe instrumentar mediante concurso abierto y público, por grupo ocupacional, sobre la base de méritos y capacidad de las personas, en un régimen de igualdad de oportunidades. Sin embargo, un dirigente sindical nos ha planteado que hoy esos concursos, como ya hemos mencionado, son prácticamente inexistentes.

Las remuneraciones de los trabajadores del Estado se encuentran integradas por un haber básico o principal, bonificaciones (antigüedad, carga de familia y diferencial) y beneficios (suma de dinero al cumplir 25 o 30 años de servicios, aguinaldo y compensación por tiempo de servicios al cese). Según la legislación, las remuneraciones se calcularán sobre la base de 3 principios: universalidad, base técnica y competencia laboral. Se establece un sistema de bienestar social e incentivos para el personal. La antigüedad se incrementa cada 5 años y es igual al 0.5% sobre la remuneración básica. Los sueldos cuentan con un adicional por productividad que se encuentra en relación con los ingresos de cada organización (en el caso del un hospital, dependerá de los ingresos obtenidos por las prestaciones brindadas). Esto lleva a que, junto a la diferente fuerza relativa de cada institución, exista una gran desigualdad en los niveles de remuneración, situación agudizada en el interior del país.

El salario se ve constantemente depreciado por su no actualización en relación a la inflación. El salario mínimo vital es de 460 soles y la canasta básica está calculada en 1200. Cabe aclarar que está prohibida la discusión salarial.

Por otro lado, algunos trabajadores, como sucede en el caso del sector salud, no cuentan con ciertos derechos mínimos, como es la licencia por maternidad. Las mujeres en estado de embarazo deben trabajar hasta el día del parto, cuando son internadas, y a las 48 horas deben volver a trabajar. Es común además la manifestación de enfermedades ocupacionales como HIV y tuberculosis.

La legislación considera a la capacitación tanto un derecho como un deber del empleado público.

Las causas de extinción del contrato del trabajador son: fallecimiento, renuncia, mutuo disenso, destitución, invalidez permanente que le impida llevar adelante sus funciones, jubilación y cese.

La Ley 27.658 introduce en la Administración Pública el concepto de ética y el de la evaluación de la gestión por medio de resultados, a través de la utilización de recursos tecnológicos, la planificación estratégica y concertada, la rendición pública y periódica de cuentas y la transparencia como canales de control de la acción del Estado.

La entrada en vigencia de la nueva Ley Marco del Empleo Público ha traído una fuerte discusión entre el sector sindical y el Estado, ya que, como nos ha informado un dirigente sindical, esta Ley anula la estabilidad y la carrera administrativa a partir de un cambio de las estructuras de los cargos. Se elimina la antigua distinción de profesional, técnico y auxiliar, y se introducen las figuras de funcionarios, empleados de confianza y personal de apoyo. Otro punto que ha producido controversias es la institucionalización de la “tercerización”, ya que, desde su óptica, “se está normando el ajuste”.

e.2) Empleo regido por derecho privado u otras formas de contratación

La “laboralización” (entendida como la tendencia a incluir bajo el régimen del derecho laboral privado sectores de la actividad del Estado

que tradicionalmente eran consideradas como empleo público...) constituye una de las estrategias de la primera etapa de la reforma del Estado en el Perú, signada por la construcción de islas de modernidad y eficiencia. Desde el punto de vista de las relaciones laborales, se produce un cambio, debido a que los nuevos diseños organizacionales establecen que las relaciones de empleo quedan sometidas al Derecho del Trabajo. El cambio de régimen laboral no modifica ni la naturaleza jurídica de la condición de servidor público, ni la naturaleza pública de la institución, pues las actividades y funciones de la institución son netamente públicas.

Existen otras formas de contratación, pretendiendo someter al derecho civil prestaciones que, por su propia naturaleza, corresponden al derecho administrativo, como los contratos de prestación de servicios que se rinden en el lugar y horario designados por la entidad, la que proporciona los elementos de trabajo y asume los gastos que la prestación del servicio demanda, y los contratos en los cuales, a pesar de ser solventados por fondos del Estado, la contratación se efectúa mediante organismos internacionales.

Nos han informado que es de conocimiento público la existencia de contratos escandalosos para organismos internacionales con el aporte de fondos del Estado. Frente a tal situación, mediante el Decreto Supremo N° 004-2001-TR (publicado el 28 de febrero de 2001) se constituyó una Comisión Multinacional encargada de estudiar y elaborar un informe sobre la situación del personal de la administración pública central, cuyo documento final fue publicado en el diario oficial El Peruano el 28 de julio de 2001. A raíz de tal publicación, por el Decreto Supremo N° 125-2001-PCM (publicado el 1° de diciembre de 2001) se creó la Comisión Multisectorial de Alto Nivel encargada de estudiar, elaborar y proponer al Consejo de Ministros un nuevo régimen de la carrera administrativa. A esta misma Comisión, por el Decreto Supremo N° 016-2002-PCM (publicado el 22 de febrero de 2002), tam-

bién se le encargó el estudio, elaboración y propuesta de un nuevo Sistema de Remuneraciones de Servidores del Estado.

Existe preocupación gremial en cuanto a que la Ley Marco del Empleo Público y las cinco leyes que deberían seguirle podrían habilitar a que los técnicos y auxiliares fueran “tercearizados”.

Otra forma de contratación en este sentido es por medio de las empresas intermediarias de servicios especiales y cooperativas de trabajadores. Se encuentra regulada por la Ley 27.626.

La Ley Marco llama a una revisión de los regímenes especiales de contratación, estableciendo plazos menores a la entrada en vigencia de la misma.

En el régimen privado no sólo son más altos los salarios, sino que son mayores los beneficios colaterales: de manera destacada, las dos gratificaciones anuales, la asignación familiar y la compensación por tiempo de servicios. En el régimen público las remuneraciones son menores (lo que, por otro lado, ha generado mecanismos de incrementos encubiertos) y no hay mayores beneficios complementarios.

e.3) Diferencias entre el empleo en el Sector Público y el empleo en el Sector Privado

Existe en el Congreso de la República un anteproyecto de Ley denominado “Ley General de Trabajo”, que se constituiría en un Código de Trabajo tanto para el Sector Público como para el Sector Privado. Obra a cargo de la “Comisión de Trabajo” del Congreso de la República.

Siguiendo lo expresado por uno de nuestros entrevistados, las diferencias entre el empleo público y el privado son notables, y esto puede observarse en los niveles de remuneración y prácticas diversas que se han dado en la Administración Pública del país.

Dentro de los trabajadores públicos, según estén amparados por el derecho público o el privado, se observan disparidades. Como referíamos en el punto anterior, los sueldos que perciben los trabajadores sujetos al régimen laboral privado son relativamente altos; mientras que los trabajadores comprendidos en el régimen público están incluidos en un “Sistema Único de Remuneraciones” con asignaciones remunerativas totales de nivel muy bajo.

Este “Sistema Único de Remuneraciones” se fue desnaturalizando en la década del '90, por ser de muy difícil aplicación debido a su rigidez. Este forzó a la creación de una política remunerativa paralela para los trabajadores contratados del régimen privado, produciéndose una gran dispersión salarial. Incluso, algunas entidades han creado su propia “Escala Salarial” y sus propios “Clasificadores de Cargos”.

Por otro lado, los funcionarios del gobierno de cargos altos, haciendo uso de su posición, se han ubicado dentro del régimen privado a fin de gozar las remuneraciones correspondientes al sistema privado. A la vez, han creado mecanismos de renuncia voluntaria con incentivos para los trabajadores comprendidos en el régimen público, con la intención de extinguirlos de la Administración Pública.

Un representante gremial nos ha manifestado que “para introducir el régimen laboral de la actividad privada en la administración pública, pretextaron que la actividad laboral sería más eficiente y competitiva, siempre que las remuneraciones fueron tan atractivas como las que perciben los trabajadores del sector privado”. Esto ha dado por resultado que “la función pública es desempeñada tanto por trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad pública como privada, con aplicación de sueldos altamente diferenciados entre ambos, además de recibir los privados beneficios dinerarios colaterales con mayor generosidad que los públicos”.

f) Cantidad de trabajadores empleados en el Sector Público

No contamos con el número exacto de trabajadores del SP, ya que ni las estadísticas de la OIT ni las del CLAD ofrecen esta información. Sin embargo, Bonifacio y Falivene sostienen que el peso del empleo público descendió desde el 11.6% al 7.2% (sobre el total de la Población Económicamente Activa) para los años 1991 y 1998, respectivamente.

g) Caracterización de las Empresas Públicas

Según la Constitución nacional, los empleados de las empresas públicas no se encuentran comprendidos en el régimen de carrera administrativa.

h) Actor empresario / Órganos

Aspectos referidos a los sistemas de racionalización y de personal pasaron a ser responsabilidad exclusiva de los titulares de cada entidad del Sector Público. No existen responsables de la gestión de los recursos humanos que sean profesionales a cargo de oficinas competentes, lo que provoca la falta de integralidad en la escasa información disponible. Esto quiere decir que cada Ministerio tiene a su cargo la administración de su propio personal, y que el Ministerio de Trabajo no tiene ninguna competencia en esta materia.

La Ley 28.175/04 crea el Consejo Superior del Empleo Público (COSEP) como organismo público descentralizado, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, que cumple la función de ente rector del empleo público. Este organismo, a la fecha, no se ha conformado; y la negociación se lleva a cabo a nivel ministerial.

i) Actor sindical

La Constitución nacional garantiza a los empleados públicos el derecho de sindicación. Anteriormente, el Decreto Legislativo 276/84 ga-

rantizaba a los trabajadores el derecho a constituir sindicatos.

No se reconoce este derecho a los funcionarios del Estado con poder de decisión y a los que desempeñan cargos de confianza o de dirección, así como tampoco a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

El funcionario público tiene una categoría diferente a la del servidor público. El primero, al ser considerado “empleado de confianza”, no cuenta con derechos gremiales. El servidor público, por el contrario, sí cuenta con el derecho de sindicalización y de huelga.

Sin embargo, la legislación sobre Libertad Sindical en el SP es “oscura y limitada”, como ha manifestado un representante sindical. El no haber ratificado el Convenio 135 de la OIT hace que ciertos derechos propios del ejercicio de la actividad sindical, como la negociación colectiva y la huelga, se vean limitados.

Según nos ha informado un representante sindical del Perú, el sistema de organizaciones sindicales en su país contempla regímenes diferenciados para el Sector Público y para el Sector Privado. No obstante ello, es común la aplicación de algunas disposiciones del régimen privado para solucionar vacíos legales en el ámbito público, basándose en el Principio de Analogía. En otros casos, existe mandato expreso de aplicar la legislación del régimen privado para dar solución a los asuntos del Sector Público. En sus propias palabras, “no hay interés del Estado por hacer una regulación transparente, clara o precisa que beneficie a sus trabajadores”. Al mismo tiempo, nos ha confirmado que la normatividad en materia sindical se encuentra más desarrollada o completa para los trabajadores del Sector Privado que para los trabajadores públicos.

Los sindicatos se organizan y actúan a nivel de cada institución.

La nueva Ley Marco del Empleo Público no se refiere a la posibilidad de asociación colectiva de los trabajadores del Estado.

En la institucionalización de las relaciones laborales que está en proceso, se incluye la reciente creación del Registro de Organizaciones Sindicales del Sector Público, que dará personería jurídica a las organizaciones, por medio de la Ley 27.556, del 23 de noviembre de 2001. A partir de la dación del Decreto Supremo N° 003-2004-TR, aprobado el 23 de marzo de 2004 y publicado el día siguiente, este registro queda en la órbita del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

La exigencia para la constitución de una asociación sindical de trabajadores públicos es del 20% de los trabajadores de la institución, con un mínimo de 20 afiliados. De esta manera, se permite la pluralidad sindical. En cuanto a organizaciones de segundo y tercer grado, se habilita únicamente la conformación de aquellas que sólo representen o intereses públicos o intereses privados, por lo que no pueden unirse los distintos sectores. En este momento, según Bonifacio y Falivene, el Sector Público se encuentra sin representación sindical legitimada a través de un sindicato de alcance nacional (Tercer Nivel) para los trabajadores del Sector Público.

Ha existido una Central de este nivel, pero no se encuentra en funcionamiento en la actualidad, cuando es intención de algunas organizaciones sindicales poner el tema en agenda.

j) Instancias de participación

j.1) Negociación Colectiva

La negociación colectiva entre Organismos Públicos y trabajadores estatales o sus asociaciones se encuentra prohibida por el Decreto 276/84 en todo aquello que se refiera a condiciones de trabajo o beneficios que signifiquen aumentos salariales.

Al no reconocer el Gobierno el derecho a la negociación de Convenios Colectivos de Trabajo, sólo existen Acuerdos y Actas de Compromiso que carecen de formalidad. Esto hace que los temas acordados luego sean desconocidos.

La Constitución no otorga a los servidores públicos el derecho a la negociación colectiva. Según Bonifacio y Falivene, no existen en el Sector Público procedimientos aceptados para la negociación bajo la forma de convenios colectivos; sin embargo, existe de hecho la negociación colectiva en el Sector Público y se negocia por entidad.

La Ley Marco del Empleo Público otorga a la Negociación Colectiva el “status” de fuente de derecho; aunque no se refiere a ella en el cuerpo de la norma, ni establece cláusulas o llamados a legislación en esta materia. Por ello, esta ley está siendo cuestionada por los trabajadores estatales, considerándola nociva y lesiva a los derechos adquiridos, razones que ya impulsaron los preparativos para interponer en sede jurisdiccional una acción de inconstitucionalidad.

Nos han informado que no ha sido firmado ningún Convenio Colectivo en la administración estatal. Sin embargo, suele tomarse dicho nombre para dárselo a la suscripción de Actas de Compromiso que casi nunca se cumplen, por no tener la naturaleza vinculante de los verdaderos convenios. Sus efectos, por lo general, se diluyen en el tiempo o se dan de manera limitada. No dejan de ser paliativos que no llegan a resolver los gravitantes problemas de fondo de los trabajadores. Estos acuerdos podrían ser llamados negociaciones colectivas de hecho, sin alcanzar los efectos trascendentales de las verdaderas negociaciones colectivas de derecho.

La negociación colectiva en materia salarial que se lleva a cabo en los diversos organismos se encuentra supeditada a que exista una viabilidad presupuestaria. Sin embargo, como no hay dere-

cho a la información, los sindicatos no conocen la real factibilidad expresada por el presupuesto.

j.2) Otros espacios de participación

Se ha establecido un proceso de diálogo en el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (cfr. Bonifacio y Falivene).

Según un representante gremial, antes de la década del '90 existieron corrientes sindicales promovidas únicamente por trabajadores de la administración pública. Se había fundado la Confederación Intersectorial de Trabajadores Estatales (CITE), la cual había obtenido algunas conquistas por medio de la negociación bilateral. Sin embargo, el gobierno autoritario del ex presidente Fujimori logró que tal asociación fuera desarmada a través de la aplicación de leyes que reestructuraban numerosas entidades del Estado, dando lugar a la cesantía en el empleo de importantes líderes sindicales del régimen público. Desde aquel momento no existe en el Perú una representación sindical de tercer grado que congregue a todos los sectores de la administración pública.

k) Instancias de resolución de conflictos

k.1) Huelga

La Constitución nacional garantiza a los empleados públicos el derecho de huelga. Anteriormente el Decreto Legislativo 276/84 garantizaba este mismo derecho.

No se reconoce este derecho a los funcionarios del Estado con poder de decisión ni a los que desempeñan cargos de confianza o de dirección, como tampoco a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

La declaración de la huelga requiere la verificación de su procedencia como requisito para determinar su legalidad. La huelga en los servicios públicos esenciales está reglamentada, para ase-

gurar la continuidad de la prestación, sobre la base de la información por parte de las empresas acerca del número de trabajadores, horarios y turnos a cumplir para ello. La ley incluye, entre los servicios esenciales, los siguientes: los servicios sanitarios y de salubridad; de limpieza y saneamiento; de electricidad, agua, desagüe, gas y combustible; de establecimientos penales; de comunicaciones y telecomunicaciones; de transporte; de defensa y seguridad nacional; y de administración de justicia, etc.

Según nos ha manifestado un representante sindical, las autoridades de la administración pública prefieren no entrar al diálogo y emplean todo tipo de artificios y evasivas para no constituir la "Comisión Paritaria" que plantee fórmulas de solución de las controversias laborales. El pretexto para justificar tal manera de proceder es la carencia de disponibilidad presupuestal para atender las demandas. Es por ello que los trabajadores se ven obligados a recurrir a la huelga, que jamás es declarada fundada, sino siempre ilegal, dado el evidente conflicto de intereses. El Estado cumple a la vez dos roles: de un lado, representa al empleador; y, del otro, se desempeña como regulador de las relaciones laborales.

k.2) Reclamos

Los trabajadores estatales tienen garantizado, por el Decreto Legislativo 276/84, el derecho a realizar ante el Tribunal del Servicio Civil, última instancia administrativa, los siguientes reclamos:

- Individuales, por causas de declaración de derechos de pensiones, cese definitivo, cese temporal disciplinario o destitución;
- Colectivos, sobre incumplimientos o interpretación de disposiciones legales, resoluciones administrativas o laudos arbitrales;
- Por resoluciones del mismo Tribunal o precedentes jurisprudenciales de los Consejos Regionales;
- Por interpretación de otras legislaciones o del Estatuto.

En la práctica, según nos ha informado un representante gremial, los reclamos son por casos individuales. Sus resoluciones son impugnables por acción contencioso-administrativa frente a tribunales habilitados a tal efecto.

Existen, además, Consejos Regionales que son los encargados de conocer en última instancia administrativa los reclamos de los empleados públicos sobre todas aquellas temáticas que no son abordadas por el Tribunal.

A partir de la entrada en vigencia de la Ley 28.175/04, se creará el Tribunal del Empleo Público, como órgano del COSEP, ante quien se impondrán los reclamos vía administrativa referidos al acceso, salida y pago de remuneraciones del empleo público. Una vez agotada la vía administrativa, puede recurrirse a la vía contencioso-administrativa.

En lo que respecta a la regulación y arbitraje en el nuevo registro de asociaciones sindicales públicas, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo es el referente institucional y órgano de ejecución.

7. Costa Rica

a) Organización Jurídico-política

Costa Rica es un país unitario y se encuentra dividido en siete Provincias. Éstas a su vez se subdividen en Cantones; y los Cantones, en Distritos.

b) Legislación que regula el Empleo Público

El empleo público se encuentra regulado por la Constitución nacional, los convenios internacionales ratificados (87, 98 y 135 de la Organización Internacional del Trabajo) y la siguiente legislación:

La *Ley 1.581*, Estatuto del Servicio Civil, que define las características del trabajo en el Sector Público.

La *Ley 6.227*, modificatoria de la anterior y denominada Ley General de la Administración Pública, cuya regulación se aplica en toda la Administración del Estado y demás entes públicos, cuando no existe una regulación especial para ellos. En esta misma Ley se definen los Ministerios y otros órganos que forman parte de la Administración, así como las atribuciones y funciones de los responsables de todos ellos.

Estas dos leyes son las únicas que regulan las relaciones laborales en el Sector Público, más allá de aquellas propias de cada Ministerio o entidad adscripta al mismo.

Según uno de nuestros informantes, “el nivel de cumplimiento es relativamente aceptable, tratándose del Sector Público; en efecto, se brinda algún tipo de facilidades a los representantes de los trabajadores, se garantiza la libertad de organización sindical, y se negocia colectivamente (Instituciones Descentralizadas y Corporación Municipales), salvo en la Administración Pública central. El cumplimiento de tales instrumentos internacionales, los mismos que han sido debidamente ratificados por nuestra Asamblea Legislativa, en el Sector Privado, es abiertamente vulnerado”.

c) Definición del Concepto de Sector Público

La legislación considera servidor público a “la persona que presta servicios a la Administración o a nombre y por cuenta de ésta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura, con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva”.

Se consideran equivalentes los términos «funcionario público», «servidor público», «empleado

público», «encargado de servicio público» y demás similares; y el régimen de sus relaciones es el mismo para todos ellos.

No se encuentran comprendidos dentro de esta definición, según el Estatuto de la Administración Pública:

- a) Los funcionarios de elección popular;
- b) Los miembros de la fuerza pública, excepto el personal de los Departamentos de Extranjeros y Cédulas de Residencia y de Migración y Pasaportes, y el personal de las Bandas Militares; y
- c) Los funcionarios y empleados que sirvan cargos de confianza personal del Presidente o de los Ministros.

d) Caracterización del Empleo Público

d.1) Empleo regido por derecho público

Las relaciones laborales en el Estado son regidas por el derecho administrativo.

El servidor público debe desempeñar sus funciones de manera tal que se satisfaga el interés público, entendido éste como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los miembros de la comunidad.

En cuanto al régimen disciplinario, los servidores públicos están sujetos a responsabilidad disciplinaria por sus acciones, actos o contratos opuestos al ordenamiento administrativo, si actuaron con dolo o culpa grave, sin perjuicio de la aplicación de un régimen disciplinario más grave que prevean otras leyes.

Según Bonifacio y Falivene, la Constitución no garantiza estabilidad a los funcionarios públicos, de modo que, por razones de economía o funcionalidad, el Estado puede despedir a servidores públicos pagándoles una indemnización. Unilateralmente, la Administración puede rescindir o resolver, según corresponda, sus relaciones contractuales, por motivo de incumplimiento del tra-

bajador, así como por causa de fuerza mayor o caso fortuito o cuando así convenga al interés público. En este sentido, las cláusulas constitucionales prevén la posibilidad de reducir empleos en razón de necesidades económicas o conveniencias de reestructuración, otorgando al trabajador una indemnización.

Sin embargo, uno de nuestros entrevistados nos ha hecho observar que “el artículo 192 de la Constitución Política establece la estabilidad laboral en el empleo de los servidores públicos adscritos al Régimen de Servicio Civil, haciendo expreso señalamiento de que los mismos sólo pueden ser despedidos por las causales que establece la legislación laboral. En cuanto al despido motivado en el interés público, el mismo sólo se puede ejecutar cuando se lleven a cabo procesos de reestructuración que la misma Carta Fundamental establece, otorgándoles una indemnización igual a la totalidad de años servidos. En este tipo de despido no existe la indemnización por daños y perjuicios. La figura de daños y perjuicios ocasionados opera básicamente en el derecho privado y se produce cuando, en un juicio ordinario de trabajo, el patrono no logra demostrar la causal de despido que invocó para ejecutarlo”.

En cuanto a las vacantes, los autores antes citados plantean que éstas se cubren por medio de una selección interna o por concurso. Según los resultados, la Dirección General de Servicio Civil confecciona una terna para decisión de la autoridad jurisdiccional competente.

La ley prevé la figura del “funcionario de hecho”, que es quien realiza iguales tareas que el servidor público regular, pero sin investidura o con una investidura inválida o ineficaz, aún en situaciones de urgencia o de cambios ilegítimos de gobierno, si no se declaró la ausencia o la irregularidad de la investidura, ni administrativa ni jurisdiccionalmente, y la conducta es desarrollada en forma pública, pacífica, continua y normal-

mente acomodada a derecho. Sin embargo, no existe relación de servicio entre el funcionario y la Administración.

En Costa Rica la legislación con respecto de los derechos al trabajo, de sindicalización, de huelga y de negociación colectiva, se encuentra recogida básicamente en el Código de Trabajo, donde se desarrolla la posibilidad de negociar colectivamente las relaciones de empleo por medio de las Convenciones Colectivas de Trabajo. En relación con el derecho al trabajo, existe muy poca regulación y, en lo fundamental, se trata de un derecho que ha sido desarrollado por medio de la jurisprudencia de la Sala Constitucional.

d.2) Empleo regido por derecho privado

El sector descentralizado, las instituciones autónomas y semiautónomas, y los órganos que se manejan con presupuesto aparte del gobierno central y no son adscritos están fuera del régimen de la Administración Pública. Sin embargo, sus trabajadores gozan de inamovilidad y contrato de trabajo indefinido, y se rigen con estatutos internos de trabajo y convenciones colectivas.

La Ley 7.494, de Contrataciones, habilita a la Administración para que, cuando lo justifique la satisfacción del fin público, utilice cualquier figura contractual que no se regule en el ordenamiento jurídico-administrativo. Utilizando su régimen ordinario de nombramiento de funcionarios, puede contratar, con sueldo fijo, a los profesionales que requiera para formalizar las operaciones, los avalúos, los peritajes, la atención de diligencias judiciales o administrativas o cualquier otro tipo de intervención profesional relacionada con los servicios que brinda.

Según Bonifacio y Falivene, y de acuerdo a lo informado por un dirigente gremial, si bien existen contratos de este tipo en la Administración Pública, no son significativos en cuanto a cantidad.

d.3) Diferencias entre el empleo en el Sector Público y el empleo en el Sector Privado

Según uno de nuestros entrevistados, existen diferencias radicales entre los trabajadores del Sector Público y los del Sector Privado, básicamente por la inexistencia de una organización sindical en el Sector Privado, donde no hay sindicatos, y consecuentemente la existencia de derechos elementales para los trabajadores es mínima. En cuanto a la protección social, en muchas entidades descentralizadas se está acudiendo con frecuencia a un tipo de contratación laboral denominada Contrato por Servicios Profesionales, con el que las administraciones descentralizadas evitan precisamente empadronar a los trabajadores en la Seguridad Social (Seguro Social y Seguro de Riesgos del Trabajo), y también evitan pagar el décimo tercer mes (sueldo anual complementario), vacaciones y otros “plus” salariales.

e) Cantidad de trabajadores empleados en el Sector Público

Los datos que ofrecen al respecto tanto el CLAD como la OIT son relativamente similares: 168.564 y 168.800 respectivamente, a pesar de que el primero toma como referencia el año 2002, y la segunda, el 2000.

f) Caracterización de las Empresas Públicas

La legislación general de la Administración no considera servidores públicos a los empleados de empresas o servicios económicos del Estado encargados de gestiones sometidas al derecho común. Tal es el caso, según nos han informado, de la empresa postal Correos de Costa Rica S.A., del Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural, y otros.

Los obreros, trabajadores y empleados que se desempeñan en estas empresas se rigen por el derecho laboral o por el mercantil, según corresponda.

g) Ley de Ministerios o equivalentes

La *Ley General de la Administración Pública* define cuáles son los Ministerios que conforman la Administración del Estado. Establece que las carteras ministeriales pueden ser modificadas por Ley, pero no por la de Presupuesto.

h) Actor empresario / Órganos

La legislación establece que corresponde al Presidente de la República dirigir y coordinar las tareas de Gobierno y de la Administración Pública central en su total conjunto, y hacer lo propio con la Administración Pública descentralizada. Los Ministros, en conjunto con el Presidente de la República, cumplen dichas tareas en la rama que les ha sido asignada.

Corresponde al Ministro de cada rama resolver las contiendas que surjan entre los funcionarios u organismos de su Ministerio.

Para el Régimen de Servicio Civil, el responsable de los recursos humanos es la Dirección Nacional de Servicio Civil. Para las instituciones no cubiertas por el Régimen de Servicio Civil y para el sector descentralizado, el responsable es la Autoridad Presupuestaria correspondiente.

i) Actor sindical

La Constitución nacional garantiza a los trabajadores la libre sindicalización, con el fin exclusivo de obtener y conservar beneficios económicos, sociales o profesionales.

Respecto del derecho de sindicalización, el Código de Trabajo hace un enunciado sobre los sindicatos, las distintas clases de organización y la actividad que los mismos deben desarrollar. No obstante lo anterior, es importante también destacar que, en la propia Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se establece la obligación de este Ministerio de fomentar la crea-

ción de sindicatos, la misma que no es observada por el Ministerio. En 1993, se creó el Título III del Capítulo V del Código de Trabajo (Ley 7360 del 4 de noviembre de 1993) relativo a la *Protección de los Derechos Sindicales*, que básicamente prohíbe las denominadas prácticas laborales desleales tendientes a evitar, limitar, constreñir o impedir el libre ejercicio de los derechos colectivos de los trabajadores, sus sindicatos o las coaliciones de trabajadores. Así mismo, esta Ley crea el *Fuero de Protección Especial* para los dirigentes y trabajadores que estén en el proceso de creación de un sindicato, así como para los dirigentes sindicales, evitando el despido por el hecho de ejercer la actividad sindical.

Sin embargo, en la Ley General de la Administración Pública la única referencia que se hace a las asociaciones se refiere a las licencias sindicales, cuya extensión es de dos años, prorrogables por períodos iguales, en sindicatos debidamente reconocidos. Durante los períodos en los que se encuentran bajo esta licencia, los líderes sindicales no tienen derecho a gozar de sus haberes.

El Sector Público cuenta con un sindicato general, la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP), con ámbito de actuación en todas las entidades del gobierno central, del nivel municipal y de las instituciones autónomas y semiautónomas, y otras empresas públicas. La ANEP forma parte de la Federación Nacional de Trabajadores de los Servicios Públicos (FENTSEP).

A nivel sectorial, existen varios sindicatos de alcance nacional. La Unión de Empleados de la Caja y del Seguro Social (UNDECA) representa a los trabajadores del Seguro Social; la Asociación Sindical de Empleados Industriales de las Comunicaciones y la Energía (ASDEICE), al área de energía y telecomunicaciones; la Unión de Personal del Instituto Nacional de Seguros (UPINS), al personal de seguros; y la Asociación Nacional de Empleados Judiciales (ANEJUD), a los trabajadores del Poder Judicial; mien-

tras la Asociación Nacional de Profesionales en Enfermería (ANPE) aglutina a los profesionales en enfermería de uno u otro sexo.

La Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP), con fundamento en su Proyecto Estratégico, ha logrado consolidar, según nos informó uno de sus miembros, un importantísimo diálogo con el Gobierno, el sector empresarial, los medios de comunicación y todo el espectro nacional. La ANEP aglutina alrededor de 13 mil trabajadores/as públicos y está afiliada, como se ha dicho, a la Federación Nacional de Trabajadores de Servicios Públicos, que nuclea alrededor de 22 mil trabajadores de diversos sectores públicos.

En cuanto a la libertad de acción para los delegados sindicales, se nos informa que ésta es aún limitada, debido a que en lo fundamental se restringe al derecho de reunión. La Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados, en su caso, además de las reuniones que celebran sus comités seccionales en los distintos centros en donde éstos operan, tiene un Comité Consultivo Nacional que se reúne una vez al mes, donde se hace el análisis no sólo de la situación propia de las relaciones laborales en el Sector Público, sino también de la situación política y económica del país. Una situación similar se presenta en las otras agrupaciones sindicales de los servicios públicos aglutinados en la FENTSEP.

j) Instancias de participación

j.1) Negociación Colectiva

Bonifacio y Falivene establecen distintas situaciones con respecto a la negociación colectiva, pero certifican que ésta no se desarrolla a nivel de la Administración central, que se encuentra regulada, como ya hemos descrito, por el derecho administrativo. Esto significa que la negociación colectiva se aplica a sólo a los organismos regidos por el derecho del trabajo.

Donde existe la convención colectiva de trabajo institucionalizada hay un sindicato único. Donde no hay negociación colectiva institucionalizada, la hay de facto, y actúa a través del gremio con mayor fuerza o a través de una articulación de gremios en coalición, como el docente. Existen ámbitos, como el municipal, donde sindicatos que originalmente eran titulares de convención fueron perdiendo prestigio. Nuevas organizaciones, aunque no tengan titularidad, ejercen la fuerza política y sustituyen a las que tienen titularidad, cuyos representantes son rechazados por los trabajadores.

Los autores antes mencionados describen algunas características de la negociación: los sindicatos, como titulares de la negociación de Convenciones Colectivas, tienen vigentes un total de 54 convenios: 42 en el Sector Público y 12 en el Sector Privado.

j.2) Otros espacios de participación

Las formas de participación de las organizaciones sindicales, según las describen Bonifacio y Falivene, son: el diálogo, la negociación de hecho o de derecho, y la convención colectiva de trabajo; aunque no queda explicitado si todas estas formas son de aplicación para el Sector Público.

Cada seis meses se reúne la Comisión Nacional de Salarios.

Según uno de nuestros entrevistados, es muy común y frecuente que los dirigentes sindicales con mayor prestigio en el país tengan encuentros con el Presidente de la República, los Presidentes Ejecutivos de las empresas públicas, los Parlamentarios y otros representantes del Estado.

k) Instancias de resolución de conflictos

k.1) Huelga

La Constitución nacional garantiza el derecho de huelga, aunque lo restringe cuando se trata de

servicios básicos de salud, seguridad ciudadana, energía eléctrica y agua potable, entre otros. Desde la aprobación del Código del Trabajo, el derecho de huelga ha sido vedado a los trabajadores de servicios públicos, incluyendo a todos los trabajadores del Estado o de sus instituciones.

En relación con el derecho de huelga, podemos afirmar que, si bien es cierto que el Código de Trabajo tiene una amplia regulación al respecto, en la práctica la ejecución de dicho ejercicio es prácticamente nula, toda vez que, para poder acudir a la huelga, los trabajadores deben de observar una cantidad importante de trámites que hacen imposible el verdadero ejercicio del derecho de huelga. Por otra parte, la legislación conceptualiza como servicios públicos prácticamente a todas las actividades del Sector Público y del Sector Privado, y en consecuencia, estando además prohibido el derecho de huelga en el Sector Público, no es posible ejercerlo de ninguna manera legal.

Según se nos ha comunicado, es relativamente frecuente la manifestación de conflictos colectivos, que en la práctica se resuelven por las vías de hecho, dado que el cumplir con los procedimientos establecidos en la Ley hace sumamente difícil ganar una causa. Generalmente se llevan a cabo movimientos de huelga y en el proceso de la correspondiente negociación se logran los objetivos sindicales. Se nos ha manifestado que desde hace aproximadamente unos quince años no se resolvía un conflicto colectivo judicialmente. A la fecha está por resolverse uno suscitado por la negativa de los representantes patronales a firmar una Convención Colectiva de Trabajo.

En caso de huelga en la Administración Pública, se acepta el arbitraje obligatorio.

k.2) Reclamos

El Estatuto de Servicio Civil, con el fin de proteger al servidor público, establece la creación

de dos instituciones: la Dirección General de Servicio Civil y el Tribunal de Servicio Civil.

La Procuraduría lleva la defensa del Estado y hace la interpretación de las normas sobre las que hay discrepancia. Su interpretación se convierte en elemento vinculante para la administración.

En 1993, la Sala Constitucional estableció que las relaciones laborales colectivas en el ámbito estatal no se rigen por el Código del Trabajo, sino por el derecho administrativo, lo que sirve para declarar inconstitucionales los laudos arbitrales.

La disolución y suspensión de organizaciones sindicales no puede realizarse por vía administrativa.

8. El Salvador

a) Organización Jurídico-política

La organización jurídica de El Salvador es unitaria; su administración, descentralizada y desconcentrada. Para la administración política, el país se divide en Departamentos. Cada uno de ellos posee un Gobernador propietario y un suplente, nombrados por el Órgano Ejecutivo, y cuyas atribuciones son determinadas por la legislación.

Para el Gobierno Local, los Departamentos se subdividen en Municipios, que se encuentran regidos por Concejos conformados por un Alcalde, un Síndico y dos o más Regidores, cuyo número es proporcional a la población.

b) Grado de autonomía de los Departamentos y Municipios

La Constitución Política define que los gobiernos municipales son autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo, y se rigen por un Código Municipal, que sienta los principios generales para su organización, funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónomas.

El Presupuesto es centralizado.

c) *Legislación que regula el Empleo Público*

El empleo público se encuentra regulado por la Constitución Política, sancionada en 1983. El Salvador no ha ratificado ninguno de los convenios internacionales de la OIT aquí analizados. No obstante ello, al ser Convenios fundamentales los Convenios Internacionales N° 87 y 98, deberían ser de aplicación pese a su falta de ratificación.

La *Ley 507 del Servicio Civil*, sancionada el 24 de noviembre de 1961, regula las relaciones laborales entre el Estado y los Municipios, por un lado, y sus funcionarios y empleados, por el otro. Esta ley fue sancionada por un Gobierno militar y aún se encuentra vigente. No existe una ley que regule la carrera administrativa.

Es de aplicación la *Ley de Asuetos, Licencias y Vacaciones*. Para los trabajadores contratados, rige la *Ley de Garantía de Ausencias*.

La *Ley de Presupuesto* rige en materia salarial.

d) *Definición del concepto de Sector Público*

La Constitución Política y la legislación consideran SP a todos los empleados y funcionarios del Estado y de los Municipios.

La Constitución excluye de esta categoría a quienes no se encuentran dentro del sistema de Carrera Administrativa, es decir, a los funcionarios de elección popular, a los funcionarios o empleados que desempeñan cargos políticos o de confianza, y, en particular, a los Ministros y Vice-ministros de Estado, al Fiscal General de la República, al Procurador General de la República, a los Secretarios de la Presidencia de la República, a los Embajadores, a los Directores Generales, a los Gobernadores Departamentales, a los Secre-

tarios Particulares de dichos funcionarios, y a los miembros de las Fuerzas Armadas.

La Ley 507 agrega que se incluyen en el Servicio Civil a los trabajadores de organismos descentralizados de la Administración Pública y de la Municipal, excepto aquellos que se rigen por leyes aplicables a la empresa privada que establecen mejores condiciones para su personal.

e) *Caracterización del Empleo Público*

e.1) *Empleo regido por derecho público*

Según la normativa, el ingreso a la carrera administrativa debe realizarse previo sometimiento a pruebas de idoneidad, exámenes o concurso de acceso público. Antes de gozar de estabilidad, el trabajador debe pasar por un período de prueba de tres meses.

Hay tres ocasiones en las que no es necesario llevar a cabo pruebas de idoneidad. A saber:

- a) Cuando se trate de personas que, habiendo pertenecido a la carrera administrativa, se hubieren retirado voluntariamente o por supresión de plaza, siempre que con anterioridad hayan desempeñado satisfactoriamente el mismo cargo o empleo u otro similar durante un período no menor de dos años, y su retiro no exceda de igual lapso;
- b) Cuando se trate de llenar plazas cuya duración no exceda de seis meses;
- c) Cuando, para no entorpecer la administración, haya necesidad de nombrar un funcionario o empleado con carácter interino por un período no mayor de dos meses.

Los ascensos y promociones también deben realizarse previo concurso. No obstante ello, las Comisiones del Servicio Civil, las entidades encargadas de la gestión del personal en cada organismo, pueden suprimir el concurso y habilitar el ingreso directo, si es que consideran que el candidato es apto debido a sus competencias.

Según un entrevistado salvadoreño, en realidad los concursos y pruebas de idoneidad no son respetados, ya que lo que impera en la selección de personal son el nepotismo y los compromisos político-partidistas.

El funcionario o empleado puede cesar en sus funciones por causa de supresión de plaza. En tal caso, tiene derecho al cobro de una indemnización equivalente al sueldo mensual correspondiente a dicha plaza, por cada año o fracción que exceda de seis meses de servicios prestados, sin que dicha indemnización exceda de seis meses.

La Constitución prevé que, en caso de emergencia nacional, los trabajadores del SP pueden ser militarizados.

e.2) Empleo regido por derecho privado

Los trabajadores que prestan servicios en las instituciones oficiales autónomas son regidos por el Código de Trabajo, es decir, por el mismo sistema que los trabajadores del Sector Privado. A modo de ejemplo, la Salud es considerada autónoma y se rige por el Código de Trabajo.

Por otro lado, existen en el SP formas de contratación paralelas que se encuentran regidas por el Código Civil. Son muy frecuentes los contratos civiles de Prestación de Servicios Profesionales para realizar consultorías y actividades técnicas, sanitarias y contables, entre otras, así como para desempeñar incluso trabajos permanentes. Se nos ha comentado que en muchos casos se utiliza esta forma contractual para disfrazar verdaderas relaciones laborales, fundadas en contratos de trabajo, y de esta forma se evita el pago de las prestaciones laborales y de seguridad social.

Desde el año 2001 a la fecha, casi 8.000 puestos que pertenecían al Servicio Civil, dentro de los Ministerios están siendo transferidos a puestos por contrato de 3 a 6 o 12 meses.

e.3) Diferencias entre el empleo en el Sector Público y el empleo en el Sector Privado

La diferencia principal puede apreciarse en la garantía de estabilidad absoluta de los trabajadores del SP, que sólo pueden ser destituidos de sus cargos previo un procedimiento que garantiza el derecho de audiencia. En el Sector Privado, por el contrario, existe estabilidad relativa. Esto quiere decir que un trabajador puede ser despedido aún de manera injustificada, pero abonándole la indemnización correspondiente.

f) Cantidad de trabajadores empleados en el Sector Público

Según el CLAD, el número de estos trabajadores es de 140.059, mientras que según la OIT es de 208.400.

g) Caracterización de las Empresas Públicas

No quedan en El Salvador empresas públicas, porque todas ellas han sido privatizadas.

En la actualidad se está tratando de privatizar también la Salud, que es considerada autónoma.

h) Ley de Ministerios o equivalentes

La organización ministerial es concretada por la Constitución Política, y las asignaciones son definidas por la Ley de Ministerios.

i) Actor empresario / Órganos

Por medio de la Ley de Servicio Civil se crean dos organismos: las Comisiones de Servicio Civil y el Tribunal del Servicio Civil.

Se establece que existirá una Comisión de Servicio Civil en cada dependencia de la Administración; esto quiere decir que la gestión de los recursos humanos depende de cada Ministerio u organismo. Cada Comisión es integrada por tres miem-

bros propietarios, que duran en sus funciones dos años, pudiendo ser reelegidos; y por tres suplentes, que sustituyen a los miembros propietarios en los casos de falta, excusa o impedimento. Dichos miembros deben pertenecer al personal del organismo o institución en que tales Comisiones funcionen. Los miembros propietarios son nombrados de la siguiente manera: uno, por el Ministro o jefe de la unidad o institución de que se trate; otro, por el Tribunal de Servicio Civil; y, el tercero, por elección de los funcionarios y empleados protegidos por la ley que trabajen en la respectiva dependencia de la administración.

Las funciones de las Comisiones de Servicio Civil son:

- a) Formar el escalafón de los funcionarios y empleados dependientes del organismo o institución en que funcionen;
- b) Seleccionar a los candidatos que sean elegibles para ingresar a formar parte del personal comprendido en la carrera administrativa;
- c) Rendir informe al Tribunal del Servicio Civil, semestralmente, en el que consten las especificaciones necesarias respecto de cada uno de los empleados, a saber: tiempo de servicio, merecimientos, calificación periódica del empleado llevada por sus jefes, faltas, suspensiones, comportamiento y demás datos que el Tribunal estime necesarios;
- d) Efectuar y calificar las pruebas de idoneidad para el ingreso a la carrera administrativa;
- e) Dispensar el requisito del concurso para ascensos y promociones, y sustituirlo por una simple prueba de eficiencia y aún dispensar ésta si del solo examen del Registro de empleados se pudiese determinar al candidato que sea merecedor del ascenso en vista de su competencia, comportamiento y antigüedad;
- f) Conocer, en única instancia, de los casos de amonestación de los funcionarios o empleados en el ejercicio del cargo o empleo;
- g) Conocer, en primera instancia, en los demás casos de sanciones establecidas; y
- h) Las demás atribuciones que la ley les asigna.

El Tribunal de Servicio Civil es integrado por tres miembros propietarios, y por tres suplentes que sustituirán a aquéllos en los casos de falta, excusa o impedimento. Sus integrantes se desempeñan en sus funciones durante un período de tres años, contados desde la fecha de su respectivo nombramiento, y no pueden ser reelegidos. Los miembros propietarios son nombrados de la siguiente forma: uno, por la Asamblea Legislativa; otro, por el Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros; y, el tercero, por la Corte Suprema de Justicia. Todos los miembros deberán ser abogados de la República, siendo Presidente del Tribunal el nombrado por la Corte Suprema de Justicia.

Corresponde al Tribunal de Servicio Civil:

- a) Conocer, en recurso de revisión y de nulidad, de las Resoluciones definitivas pronunciadas por las Comisiones de Servicio Civil;
- b) Conocer de las reclamaciones que se presenten contra las demás Resoluciones de las Comisiones de Servicio Civil o de los jefes de dependencia, cuando se alegue injusticia manifiesta causada por ellas a los quejosos;
- c) Rehabilitar a los funcionarios o empleados destituidos;
- d) Evacuar las consultas que se le hagan sobre la aplicación de esta ley;
- e) Elaborar el proyecto de Reglamento General que contenga todas las disposiciones necesarias para la mejor aplicación de la presente Ley, a fin de someterlo a la consideración del Poder Ejecutivo en el Ramo del Interior;
- f) Dirimir las competencias que se susciten entre las Comisiones de Servicio Civil;
- g) Llevar un registro en el que consten todos los datos proporcionados por las Comisiones; y
- h) Las demás atribuciones que la ley les asigna.

Según la Ley 507, la descripción de puestos y la definición de salarios que se realizan sobre la base de la Ley anterior, se encuentran en manos del Ministerio de Hacienda.

El Ministerio de la Gobernación es el encargado de reconocer la personería de las Asociacio-

nes de Trabajadores del SP; y el Ministerio de Trabajo, la de los sindicatos.

j) Actor sindical

La Constitución Política garantiza a todos los salvadoreños el derecho de asociación. El derecho de sindicación, es decir, de “asociarse libremente para la defensa de sus respectivos intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos”, es garantizado expresamente a los trabajadores privados y a los de instituciones oficiales autónomas.

La falta de referencia a si los trabajadores del SP gozan o no del derecho de sindicalización ha producido y produce controversias. Según uno de nuestros informantes, “el gobierno hace una interpretación restrictiva del citado texto constitucional, afirmando que solamente los trabajadores privados y de las instituciones oficiales autónomas son titulares de este derecho”. Sin embargo, esta opinión es desestimada por otros conocedores del derecho laboral y constitucional, quienes afirman que la legislación nacional no prohíbe la sindicación en el Sector Público, y por tanto, como la Constitución regula el principio de legalidad de los administrados, los trabajadores del Estado se encuentran facultados para constituir sindicatos puesto que “nadie está obligado a privarse de lo que la ley no prohíbe”.

Algunos sindicatos han presentado ante el Ministerio de Trabajo una solicitud de personería jurídica, y éste las ha rechazado bajo el argumento de que la Constitución Política no permite la sindicación en este sector. Es el caso, por ejemplo, de la Asociación de Trabajadores del Ministerio de Educación (ATRAMEC).

Existen Sindicatos de alcance nacional en instituciones oficiales autónomas, como por ejemplo el Sindicato de Médicos y Trabajadores del Seguro Social (SIMETRISSS), el Sindicato del Seguro Social (STISSS), y el Sindicato de Trabajado-

res del Sector Eléctrico (STSEL), a nivel de algunas regiones del país.

Al no tener la posibilidad de constituir sindicatos, los trabajadores se agrupan en asociaciones de trabajadores. En este nivel, existen organizaciones gremiales de alcance nacional, como por ejemplo la Asociación Salvadoreña de Empleados Municipales (ASTRAM), la Asociación Salvadoreña de Trabajadores del Órgano Judicial (ASTOJ) y la Asociación Nacional de Empleados Judiciales (ANEJUS).

Según nos han informado, los sindicatos más representativos en el SP son los siguientes: en el ámbito de la seguridad social, el STISSS y el SIMETRISSS; en el sector eléctrico, el Sindicato de la Industria Eléctrica de El Salvador (SIES) y el STSEL; en el sector agua y saneamiento, el Sindicato de Empresa de Trabajadores de ANDA-SETA; en Municipales, la Asociación de Trabajadores Municipales (ASTRAM); en el sector judicial, la ANEJUS. La mayoría de ellos se encuentran aglutinados en la Federación Nacional de Trabajadores de los Servicios Públicos de El Salvador.

k) Instancias de participación

k.1) Negociación Colectiva

Al no existir sindicatos, tampoco se encuentra habilitada la negociación colectiva. Sí existen Convenios Colectivos en las entidades autónomas, donde, como ya se ha referido, existen sindicatos reconocidos legalmente por la Constitución y el Gobierno.

k.2) Otros espacios de participación

Según nuestro informante, al igual de lo que sucede en el Sector Privado también los funcionarios del Estado son renuentes a dialogar con las organizaciones de trabajadores del Sector Público para resolver los conflictos laborales.

Por lo general no los reconocen como interlocutores válidos, por lo cual los trabajadores organizados se ven en la necesidad de hacer uso de mecanismos de presión social y ante la opinión pública, para abrir espacios de negociación con los funcionarios del Estado.

En cada Ministerio u organismo se van abriendo espacios de diálogo, donde la parte trabajadora es representada por sus Asociaciones o gremios.

l) Instancias de resolución de conflictos

l.1) Huelga

La Constitución Política establece de manera general que se garantiza a los trabajadores el derecho de huelga, excluyendo a los trabajadores públicos y a los militares. Cabe aclarar que en El Salvador el derecho de huelga es un derecho de los trabajadores y no de los sindicatos.

La Ley de Servicio Civil establece como causal de despido para un trabajador del SP el declararse en huelga. A pesar de estar prohibida la huelga, es común que los trabajadores del SP la practiquen, pero bajo el nombre de “suspensión de labores”.

l.2) Reclamos

Existen varias instancias de resolución de conflictos tanto formales como informales, aunque, como podrá apreciarse, no todas son de aplicación a los trabajadores de la Administración Central, debiéndose además tener en cuenta que, como dentro del SP no están reconocidos los sindicatos, tampoco pueden presentarse conflictos colectivos.

a) Mecanismos Formales Permanentes de solución de conflictos:

1. Inspecciones realizadas por el Ministerio de Trabajo ante denuncia presentada por sindi-

catos o trabajadores, además de las inspecciones periódicas que de acuerdo a la ley se deben realizar (Sector Privado e Instituciones Oficiales Autónomas);

2. Conflictos Colectivos de Trabajo de carácter económico y jurídico (Sector Privado e Instituciones Oficiales Autónomas);
3. Juicios Individuales de Trabajo, para dirimir conflictos individuales, en sus diferentes niveles. Juzgados de Primera Instancia, Cámaras de Segunda Instancia, y Corte Suprema de Justicia (Sala de lo Civil) (Sector Privado e Instituciones Oficiales Autónomas);
4. Comisiones del Servicio Civil y Tribunal del Servicio Civil (Sector Público no comprendido en la Carrera Administrativa);
5. Procesos de Amparo y Contenciosos Administrativos ante las correspondientes Salas de la Corte Suprema de Justicia.

b) Mecanismos Informales Permanentes de solución de conflictos:

1. Comités Obrero–Patronales que operan al interior de las empresas;
2. Mesas Laborales en el Sector Público (por ejemplo, en las Municipalidades);
3. Comités de Gestión Hospitalaria (Red Nacional de Salud).

9. Panamá

a) Organización Jurídico-política

La organización jurídica de Panamá es unitaria. El territorio panameño se divide políticamente en Provincias; éstas, a su vez, en Distritos; y los Distritos, en Corregimientos.

b) Grado de autonomía de las Provincias, Distritos y Corregimientos

Cada Provincia es administrada por un Gobernador, que es designado por el órgano ejecutivo. En cada Distrito hay un Concejo Municipal, for-

mado por los representantes de los Corregimientos de ese Distrito, y un Alcalde-presidente, todos ellos elegidos por votación popular directa.

c) *Legislación que regula el Empleo Público*

El servicio público panameño se encuentra regulado por la Constitución Nacional, los Convenios ratificados de la OIT N° 87 y 98, y las siguientes leyes.

La *Ley 9 de Carrera Administrativa*, del 20 de junio de 1994 (9/94), regula el derecho de huelga en los servicios públicos. Se refiere a las limitaciones en los servicios esenciales y a la conformación de asociaciones de servidores públicos. Esta Ley fue reglamentada por el Decreto Ejecutivo 222, del 12 de septiembre de 1997.

Luego, en esta misma materia, el *Código de Trabajo* establece restricciones a la huelga en los servicios públicos en cuanto a los plazos para anunciar su ejercicio, y en cuanto a que debe garantizarse la actividad de hasta un 30% del funcionamiento en los llamados servicios esenciales, que incluyen, entre otros, los de salud; seguridad; bomberos; alimentos; comunicaciones; navegación y transporte; agua; alimentos, etc. La Ley 9/94 señala que en los casos de salud, bomberos y otros, el servicio mínimo garantizado debe ser del 50% del personal.

En cuanto al efectivo cumplimiento de los Convenios Internacionales de la OIT ratificados, N° 87 y 98, un entrevistado nos ha manifestado que “es relativamente inaceptable por cuanto Panamá ha sido denunciado desde 1966 ante la OIT por no permitir la sindicación de los servidores públicos y desde esa fecha todas las instancias de la OIT se lo ha solicitado sin que hasta la fecha se haya concretado nada”. Los trabajadores del Sector Público tampoco gozan del derecho al ejercicio de la negociación colectiva. La Federación de Empleados Públicos, la ISP y la CIOSL han denunciado al gobierno panameño ante la OIT por

incumplimiento de estos derechos sindicales en diversas ocasiones desde el año 1989. En el último caso denunciado, el N° 2134, se ha obtenido como resultado la solicitud de reingreso de 60 dirigentes sindicales, que el actual gobierno está comenzando a cumplir.

Hemos analizado también un anteproyecto de Ley (N° 44, del año 2004) por el cual se reforma la Ley 9 de 1994.

d) *Definición del concepto de Sector Público*

La Constitución nacional define como servidores públicos a las personas nombradas, de manera temporal o permanente, en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo o Judicial, así como de los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas; y, en general, a aquellas que perciben una remuneración del Estado.

Luego establece quiénes quedan fuera de las carreras públicas. Éstos son:

- a) Los servidores públicos cuyo nombramiento regula la Constitución;
- b) Los Directores y Subdirectores Generales de entidades autónomas y semiautónomas, los servidores públicos nombrados por tiempo determinado o por períodos fijos establecidos por la Ley o los que sirvan cargos *ad honorem*;
- c) El personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera;
- d) Los servidores públicos con mando y jurisdicción que no estén dentro de una carrera;
- e) Los profesionales, técnicos o trabajadores manuales que se requieran para servicios temporales, interinos o transitorios en los Ministerios o en las instituciones autónomas y semiautónomas;
- f) Los servidores públicos cuyos cargos estén regulados por el Código de Trabajo; y
- g) Los Jefes de Misiones Diplomáticas que la Ley determine.

e) Caracterización del Empleo Público

e.1) Empleo regido por derecho público

La Constitución nacional establece que los servidores públicos se rigen por un sistema de méritos; y fija las condiciones por las que se mantiene la estabilidad en sus cargos. Éstas son: competencia, lealtad y moralidad en el servicio.

La misma Constitución enumera los distintos tipos de carrera que existen en el Servicio Público:

- a) Carrera Administrativa;
- b) Carrera Judicial;
- c) Carrera Docente;
- d) Carrera Diplomática y Consultar;
- e) Carrera Sanitaria; y
- f) Carrera Militar.

Luego, deja a la Ley la regulación de la estructura y organización de las carreras, -que deberán definirse según las necesidades de la Administración-, y la definición de los deberes y derechos de los servidores públicos, así como de los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantías y jubilaciones.

La Ley 9/94 establece la garantía de estabilidad en el empleo a aquellos servidores públicos que hayan ingresado a la carrera administrativa mediante el concurso correspondiente que habilitara el acceso al cargo.

Sin embargo, se nos ha informado que la estabilidad es muy relativa. En el magisterio el grado de estabilidad es un poco mayor, y en el sector salud la estabilidad es total. En este sentido, existen grupos de servidores públicos que, debido a la presión ejercida sobre el gobierno, han alcanzado normas legales que garantizan su estabilidad y escalafón salarial a nivel sectorial. Ejemplos de esta situación son los docentes (Ley 46 de 1947); los médicos y afines (Decreto de Gabinete 196 de 1970); los profesionales de las ciencias agrope-

cuarias (Decreto Ejecutivo No. 71 de 1984); los trabajadores sociales (Ley 6 de 1982); etcétera.

Por otro lado, la Universidad de Panamá, por medio de la Ley 11 de 1981, y la Universidad Tecnológica de Panamá, con la Ley 17 de 1984, poseen su carrera administrativa regulada por ley orgánica propia, que garantiza la estabilidad de sus trabajadores. El mismo sentido y efecto poseen las normas que regulan el ingreso de los trabajadores en la Contraloría General, Ley 32 de 1984, la cual otorga un alto nivel de estabilidad laboral.

La Ley 12 de 1998 creó la Carrera del Servicio Legislativo; y la Ley 29 de 1984, la Carrera Judicial. La Carrera Policial se creó mediante ley 18 de 1997, que otorga un grado de estabilidad relativa, ya que ésta se basa en los códigos militares o policiales.

A partir de la reforma propuesta a la Ley 9/94, se trata de incluir al “mutuo acuerdo” como causa de extinción de la relación laboral con el Estado. Además, se busca el pago de indemnizaciones en caso de despido sin justa causa, y el pago de primas por antigüedad, tal como se contempla en el Sector Privado.

Cabe aclarar, aunque esta temática será retomada luego, que ninguna de estas normas reconoce el derecho de sindicación ni de negociación colectiva.

Algunas de las materias reguladas por el Código del Trabajo, si bien éste es de aplicación a los trabajadores del Sector Privado, se aplican también a los empleados del Sector Público. Tal es el caso de las normas vinculadas a los riesgos profesionales y a la seguridad social.

e.2) Empleo regido por derecho privado

Según información recogida, es una práctica cada vez más frecuente la utilización del mecanis-

mo de los “contratos de contingencia”. Éstos consisten, de acuerdo a la Ley de Presupuesto de la Nación, en contrataciones de personal no incluido en la estructura, para la realización de actividades específicas requeridas y sobre todo temporales, cuya duración no puede ir más allá del período fiscal (31 de diciembre de cada año). Estas contrataciones privan al trabajador de todo tipo de protección. Sin embargo, en la práctica se ha utilizado este mecanismo para contratar personal fuera de la estructura de personal, renovándole el contrato cada año durante varios lustros y aun décadas. Es un tipo de contrato que es utilizado por el Gobierno de una manera “clientelar”.

En este mismo sentido, se ha venido utilizando el llamado “contrato de servicios profesionales”, de características similares al anterior, con “la diferencia de que en el caso del contrato de contingencia se le pagan prestaciones a los contratados, mientras que en este tipo de contrato no hay prestaciones pero existe una mayor libertad laboral por parte del contratado”.

Recientemente se ha impulsado el contrato por proyectos financiados internacionalmente, aunque por parte de las agencias financieras hay controles más eficientes que el control llevado a cabo en los otros dos tipos de contrataciones.

La Constitución establece que los estudiantes y egresados de instituciones educativas deben prestar servicios temporales a la comunidad antes de ejercer libremente su profesión u oficio, por razón de Servicio Civil Obligatorio instituido por la misma Constitución. Esta materia quedó para ser regulada por leyes posteriores.

f) Cantidad de trabajadores empleados en el Sector Público

Según se nos ha informado, desde el año 1994 a la fecha ingresaron 10.600 trabajadores a la condición de carrera administrativa. Por motivaciones políticas, entre 1999 y 2002 se excluyeron

de ella 2.800 trabajadores, quedando en la actualidad aproximadamente unos 7.700. Existen aproximadamente 80.000 trabajadores que debieran gozar del “status” de carrera administrativa.

Por otra parte, en 1994 existían aproximadamente 130.000 trabajadores al servicio del Estado; de ellos, unos 10.000 cesaron en el Sector Público por causa de la privatización de empresas estatales. En 1999, el número total de trabajadores estatales era de 143.000, mientras que en el año 2004 fue de 190.000, incluyendo a 9.000 del Canal de Panamá, que pasaron a formar parte de la planilla estatal. De acuerdo a la información proporcionada por nuestro informante, entre 1999 y 2004 se despidieron unos 30.000 trabajadores estatales. Por lo tanto, ingresaron en ese mismo período 60.000 nuevos trabajadores, siendo fundados en política partidista tanto estos nombramientos como el 90% de los despidos.

El informe del CLAD sostiene que el número de trabajadores empleados en el SP era de 273.795 para el año 1998, mientras que la OIT, un año más tarde, registraba 150.400 trabajadores.

g) Caracterización de las Empresas Públicas

Casi todas las empresas estatales han sido privatizadas, por lo que su personal es regido por el Código de Trabajo, es decir, por el derecho privado. La única empresa que ha quedado en manos del Estado es la empresa de Aguas, que se rige por la Ley de Carrera Administrativa.

h) Actor empresario / Órganos

Los trabajadores de la Administración Pública dependen del Presidente de la Nación, y la gestión del personal se realiza a nivel de cada Ministerio, en un órgano específico.

Quien resuelve sobre las remuneraciones y funge de administrador general de los recursos humanos es la Contraloría General de la República.

El anteproyecto de Ley 44 propone independizar del Órgano Ejecutivo la Dirección General de Carrera Administrativa. De esta manera se busca constituir a dicha Dirección en una entidad autónoma.

i) Actor sindical

La Constitución de Panamá reconoce el derecho de asociación sindical sin discriminar entre trabajadores privados y trabajadores del SP. Esto quiere decir que a los trabajadores del Estado no se les otorga expresamente este derecho, pero tampoco se les excluye.

La Ley 9/94 reconoce la conformación de asociaciones de servidores públicos, es decir, asociaciones civiles en cada Ministerio, pero no de sindicatos en el sector estatal. Si bien los sindicatos no son reconocidos formalmente, se han realizado conquistas de hecho. El anteproyecto de Ley 44 pretende la asimilación de estos gremios del SP al concepto de sindicato, con el derecho correlativo de negociación colectiva y de huelga.

En el Gobierno central no existe ningún sindicato legalmente reconocido, como tampoco en los municipios y en las instituciones autónomas (Ayala Montero, 2004).

Para poder constituir esas asociaciones existen algunos requisitos: deben estar conformadas por un mínimo de 50 trabajadores, y su estatuto debe ser aprobado por el Ministerio de Gobierno y Justicia, con el consentimiento de la máxima autoridad de la Institución a la que pertenecen los trabajadores.

Existen, sin embargo, empresas públicas que poseen sindicatos como herencias de legislaciones especiales que desaparecieron al ser privatizadas esas empresas (telecomunicaciones y electricidad).

Existen organizaciones de carácter gremial a nivel nacional en el sector de los médicos, las

enfermeras y los maestros y profesores, que no se comportan como sindicatos, pero que en determinadas coyunturas deben asumir un rol de defensa de los intereses económicos y laborales de sus agremiados. Nos han informado también que en los últimos años han surgido nuevas organizaciones y se han dividido las existentes, lo que evidentemente ha debilitado al movimiento sindical. Estas organizaciones tampoco son reconocidas como sindicatos y su actividad se desarrolla principalmente como una organización de solidaridad o mutual.

Otro caso es el de los “colegios de profesionales”. A la fecha se encuentran registradas 30 agrupaciones de carácter profesional que desarrollan actividades sociales y académicas de interés exclusivo para sus miembros, llegando a convertirse, en ocasiones, en verdaderas élites. Estas organizaciones, desde el año 2000, se han aglutinado en la Federación de Asociaciones Profesionales de Panamá (FEDAPP), la cual, además de la defensa de sus miembros que laboran en el Sector Público, a propósito de la inestabilidad laboral del sector, también ha asumido posiciones de defensa gremial y profesional en la discusión acerca de incorporar los servicios profesionales en el proyecto de Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

En el Canal de Panamá existen sindicatos que mantienen una dualidad al ser integrados por servidores públicos, de acuerdo a la ley orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, pero con un régimen sindical heredado de la Comisión del Canal de Panamá, administrada por los Estados Unidos. Seis sindicatos (bomberos, ingenieros, pilotos, prácticos, profesionales y sindicato de trabajadores del canal – sin títulos-) mantienen entre ellos una coalición que es una especie de coordinadora. No están afiliados a ninguna Federación ni Central Obrera nacional, pero se han acercado últimamente a la Federación Nacional de Asociaciones y Organizaciones de Servidores Públicos y Trabajadores de Empresas y Servicios Públicos

(FENASEP). Sus vínculos históricos son con el sindicalismo estadounidense, específicamente en la rama de los sindicatos marítimos.

Si bien la libertad de asociación sindical en el SP no ha sido reconocida, se ha permitido la actuación de las asociaciones y gremios del Sector Público como si fueran sindicatos. Se ha permitido la afiliación de algunos de ellos a centrales obreras constituidas y regidas por el Código de Trabajo. Se ha permitido también la presencia de organizaciones de trabajadores estatales en los niveles de coordinación del movimiento sindical nacional.

Existe además una asociación de segundo grado, la FENASEP. Ésta representa a 27 organizaciones de trabajadores administrativos de diversas instituciones, con una afiliación aproximada del 25% de ellos. Según nuestro informante, “es la más aguerrida en la defensa constante de los trabajadores que representa, lo que ha valido que importantes personalidades de sus filas hayan alcanzado cargos de elección popular a diferentes niveles gubernamentales (parlamentarios, concejales, etcétera), siendo de destacar el caso de su último Secretario General que alcanzó la votación por circuito electoral más alta de todo el país”. Los gremios de maestros y médicos agrupan un alto porcentaje de los profesionales de sus áreas, pero, debido a su carácter sectorial, su participación se limita a los temas de sus gremios.

La FENASEP no ha sido reconocida como una organización sindical, pero de hecho se la acepta como parte del Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO) y (desde 1999) incluso se le otorga parte del subsidio estatal para educación sindical, establecido por ley. De todas las asociaciones, sólo la FENASEP actúa dentro del CONATO, que es una estructura de coordinación de las 8 centrales obreras más representativas del país a nivel nacional e internacional.

Nos han informado que la FENASEP actúa como representante de los servidores públicos agremiados en sus organizaciones de base, las cuales hacen lo propio ante las autoridades gubernamentales. Por otra parte, forma parte de la ISP y de la CIOSL. Internamente, todas las asociaciones miembros de FENASEP y la propia Federación actúan bajo los parámetros del sindicalismo. Sus actividades institucionales, nacionales e internacionales, se dan en el ámbito netamente sindical. Actualmente la FENASEP forma parte de un esfuerzo por constituir la Central Unitaria de Trabajadores a nivel de todo el país.

Algunas centrales obreras, como la Central General de Trabajadores, donde se encuentran afiliadas asociaciones de docentes del Sector Privado, también abarcan a docentes del Sector Público. Lo mismo ocurre con la Confederación Nacional de Trabajadores de la República de Panamá (CTRP) y con la Confederación de Unidad Sindical Independiente (CONUSI).

Han sido elevadas a la OIT quejas y denuncias por incumplimiento de los Convenios ratificados. Algunas de ellas han concluido en recomendaciones. En particular, dicha Organización ha realizado una Observación al incumplimiento del Convenio 87, considerando que los artículos 174 y 178 de la Ley número 9 de 1994, que establecen respectivamente que no podrá haber más de una asociación en una institución, y que las asociaciones podrán tener capítulos provinciales o comarcales, pero no más de un capítulo por provincia, violan el derecho de libertad sindical.

En cuanto al ejercicio de las actividades propias de los delegados sindicales, al no existir normas que reconozcan el derecho de la libertad sindical en el sector, no existen facilidades institucionales ni protección para la dirigencia. Debido a que la gestión de cada organización depende del arbitrio del jefe de la institución correspondiente, según nuestro entrevistado existe un temor generalizado a la participación gremial, por las posibles

represalias laborales. De hecho, son frecuentes los despidos y las persecuciones de dirigentes.

Según Ayala Moreno: “No existe ningún tipo de facilidad que la ley otorgue a los dirigentes del sector. No existe ningún tipo de fuero sindical para sus dirigentes, ni la obligación de brindarles facilidades para el desarrollo de las actividades propias de su cargo. En tal sentido, las autoridades tienen una discrecionalidad absoluta, que se traduce en la mayoría de las veces en poner obstáculos al desarrollo de la actividad de los dirigentes del sector”.

El anteproyecto de la Ley 44 de 2004 propone la inclusión de los representantes del SP en las estructuras colegiadas, garantizándoles una participación efectiva al exonerarlos del requisito de contar con un título universitario.

Se han presentado quejas ante la OIT por violación al cumplimiento del Convenio 87, al haber sido destituidos de sus cargos cuarenta y cuatro dirigentes sindicales luego del cambio de gobierno de 1999.

Las siguientes son algunas de las violaciones en las que se ha incurrido en este país y que fueron relatadas por un representante panameño.

En 1990 se dictó la Ley 25, por medio de la cual se autorizaba a despedir sin investigación ni procedimiento alguno a los dirigentes del sector que habían organizado una marcha y un paro de 24 horas en diciembre de ese año. Tal situación llevó a una larga disputa en los tribunales nacionales e internacionales, disputa que terminó con una sentencia condenatoria al Estado panameño por violar los derechos humanos de doscientos setenta dirigentes del sector, y con la obligación de indemnizarlos. La ejecución de esta sentencia se ha cumplido sólo parcialmente.

En los años 1999 y 2000 se intentó despedir al Secretario General de la FENASEP, debido al enfrentamiento que esa organización sostenía con

el gobierno, lo que produjo tensión y llevó a recurrir al apoyo masivo nacional e internacional para evitar su destitución.

En el año 2001, la OIT solicitó al Gobierno el reintegro de más de sesenta dirigentes cuya destitución había sido denunciada por los gremios estatales ante el Comité de Libertad Sindical, reintegro que hasta la fecha no se ha producido.

En la actualidad, en el debate del proyecto de Ley reformativo de la Ley 9/94, se discute en la Asamblea Nacional el otorgamiento de fuero sindical a los dirigentes.

j) Instancias de participación

j.1) Negociación Colectiva

Los funcionarios públicos panameños no gozan del derecho al ejercicio de la negociación colectiva, aunque este país ha ratificado el Convenio Internacional correspondiente.

La Ley 9/94 autoriza la negociación colectiva entre asociaciones de empleados y la administración, pero, según se nos informó, tal como está definida no puede implementarse.

Según Ayala Moreno: “La ley 9/94 menciona la presentación de un pliego de peticiones por parte de las asociaciones de empleados de carrera administrativa para iniciar la posibilidad de solución de conflictos de carácter colectivo, lo que más bien pareciera un derecho de petición, y no reconoce ni expresa ni siquiera tácitamente la posibilidad de negociación de convenios colectivos”.

Excepto la negociación colectiva llevada a cabo en el Canal de Panamá, no existen otras experiencias en esta materia, más allá de las que se verifican en empresas públicas privatizadas. En la actualidad se están iniciando las negociaciones de nuevos convenios colectivos con 3 de los 6 sindicatos existentes en el Canal.

En efecto, no ha sido firmado ningún convenio colectivo entre las Asociaciones de Servidores Públicos y la Administración Central. No obstante ello, en la práctica ha existido una gran actividad de negociación colectiva entre las diferentes organizaciones de trabajadores estatales y las autoridades. Esta actividad aunque no ha producido ningún convenio colectivo en sentido formal, sí ha resuelto los conflictos planteados por los trabajadores. Entre 1985 y 1989, la FENASEP llevó a cabo 7 grandes huelgas a nivel nacional y firmó con las autoridades acuerdos que pusieron fin a esas huelgas.

En este mismo sentido, existe un precedente en este país durante la década de los '80, cuando se firmaron aproximadamente 80 acuerdos institucionales y cuatro entre la administración estatal y la FENASEP, poniendo fin a huelgas. Nuestro entrevistado considera esta experiencia como un precedente de la negociación colectiva en el sector.

Durante la década de los '90, también se dieron acuerdos con los maestros y profesores; y también con los gremios médicos, que han organizado una estructura permanente denominada Comisión Médica Negociadora Nacional (COMENENAL), encargada de negociar con las autoridades los conflictos colectivos que surjan.

j.2) Otros espacios de participación

Según uno de nuestros entrevistados, en los últimos 5 años los espacios de diálogo se cerraron y sólo la FENASEP, como miembro activo de la CONATO, ha logrado acceder a los diálogos nacionales planteados. Los otros gremios, por su parte, no han tenido acceso a la administración, excepto en algunos casos de simpatías o coordinaciones político-partidistas de escasos miembros dentro de algunas agrupaciones.

Se verifica la participación de los gremios de maestros, profesores y médicos en los diálogos

nacionales sobre temas de interés nacional, como lo han sido los procesos electorales después de la invasión militar estadounidense de 1989; la reforma laboral de 1995; la reactivación económica de 2002; y la Seguridad Social en el año 2002, temas sobre los cuales se llegó a acuerdos de consensos parciales.

k) Instancias de resolución de conflictos

k.1) Huelga

El derecho de huelga es reconocido por la Constitución nacional. Ésta prevé la reglamentación de su ejercicio por vía legislativa y la posibilidad de establecer restricciones especiales en los servicios públicos que la legislación determine.

La Ley 9/94 regula la huelga de los servicios públicos, estableciendo que su única causa legal es el incumplimiento de un laudo arbitral por parte de la autoridad estatal. Por lo tanto, previamente a una huelga, debe someterse el conflicto al arbitraje obligatorio. La huelga está permitida, pero las trabas a su implementación son tantas que impiden su efectivo ejercicio.

El Código de Trabajo establece restricciones a la huelga en los servicios públicos en cuanto a los plazos para anunciar su ejercicio (8 días como mínimo, en vez de los 5 que se otorgan a los sindicatos del Sector Privado). Establece que debe garantizarse hasta un 30% del funcionamiento en los llamados servicios esenciales, que incluyen, entre otros, los de salud; seguridad; bomberos; alimentos; comunicaciones; navegación y transporte; agua; alimentos, etc. La Ley 9/94 señala que en los casos de salud, bomberos y otros, el servicio mínimo garantizado debe ser del 50% del personal. En la legislación laboral también se establece el arbitraje obligatorio en caso de huelga en los servicios públicos, si a juicio del Ministerio de Trabajo se pone en peligro la seguridad o las condiciones económicas del país.

Según Ayala Montero, tal como lo establece la reglamentación de la Ley de Carrera Administrativa, debe garantizarse el 25% de los servicios públicos y el 50% de los servicios públicos esenciales.

En el año 2000, mediante la Ley 19, se crea la Autoridad del Canal de Panamá (ACP). Por medio de ésta se prohíbe la huelga en esa empresa de servicio público, a pesar de que allí existen seis sindicatos que negocian convenios colectivos de manera periódica, y a pesar de que los trabajadores son considerados como empleados o servidores públicos. En la actualidad ellos se encuentran negociando, pero las posibilidades de llegar a un acuerdo son pocas, debido a la prohibición de hacer huelga que afecta a estos trabajadores.

k.2) Reclamos

Tal como se nos ha manifestado, “es casi permanente el conflicto, debido a la falta de normas

de protección a los trabajadores y debido a los abusos de las autoridades”.

Los tribunales se han plegado a la Administración, por lo que no es muy común acudir a ellos en búsqueda de solución a los conflictos.

El diálogo producido por la presión de cualquiera de las partes es lo que normalmente obliga a buscar soluciones momentáneas, posponiendo permanentemente la verdadera solución del conflicto.

La Junta de Apelación y Conciliación de la Carrera Administrativa es una instancia creada por la Ley 9/94 para solucionar tanto conflictos individuales como conflictos colectivos. Sin embargo, esta Junta no ha funcionado, ya que la Administración ha obstaculizado su funcionamiento, al eludir el nombramiento de sus integrantes, al menos durante los últimos 5 años.

ANEXO II

CAMBIOS OCURRIDOS EN EL PRIMER SEMESTRE DEL AÑO 2005

1. ARGENTINA

Actualización de la Negociación Colectiva en el Sector Público de la República Argentina

Luego de 5 años de vigencia del anterior Contrato Colectivo de Trabajo (CCT) firmado en 1999, se reabrió la negociación paritaria en todos sus niveles: el SINAPA o Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, correspondiente a la Administración Central y organismos descentralizados; las negociaciones sectoriales, en los organismos técnicos, educación y personal civil de la Fuerzas Armadas; y la COPAR, comisión encargada de tramitar los reclamos, individuales o colectivos, que se producen en estos ámbitos.

Participan de las negociaciones los actores estatales contemplados por la Ley Marco de la Administración Pública y, por la parte sindical, los dos gremios de ámbito nacional: la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN), única suscriptora del anterior CCT, y la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), que se incorpora a la presente negociación, estimulada por su cercanía política con el sector del justicialismo hoy en ejercicio del Poder Ejecutivo

De las negociaciones sectoriales participan los gremios propios de algunos organismos descentralizados, técnicos y de salud, esperándose que durante el mes de julio de 2005 se incorpore a las negociaciones el PECIFA (Personal Civil de las FFAA), para lo cual falta el acto administrativo correspondiente, esto es, un decreto del Poder Ejecutivo.

Las partes están sesionando a partir de una propuesta de materias y contenidos presentada por los sindicatos, en particular la UPCN. Esta propuesta, que cuenta con unos 200 artículos, modifica considerablemente el anterior convenio, procurando subsanar determinadas falencias del mismo.

Se ha introducido una variación relevante de los contenidos negociales, pues se ha logrado que, a partir de la discusión entre los actores, se conviniere el salario de los trabajadores de la Administración Central, materia taxativamente excluida de las negociaciones anteriores y que supera la tesitura adoptada hasta ahora del otorgamiento de sumas fijas y no remunerativas, en particular a las categorías más bajas del escalafón, lo que produjo el achatamiento de la pirámide salarial, con la consecuente ausencia de incentivos para el perfeccionamiento de las capacidades de los trabajadores para el ejercicio de sus funciones, así como una fuerte desnaturalización del sistema de promociones que constituye la base de la carrera administrativa.

Esta situación, sumada a la ausencia de concursos tanto para el ingreso como para el mantenimiento de los cargos, ha sido un factor de distorsión de la relación de trabajo y empleo dentro de la Administración Pública Central comprendida en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA).

Con estos incrementos salariales se procura la rejerarquización de funcionarios de dirección y téc-

nicos: el salario inicial es de 823 \$ (unos 300 US\$), lo que supera en 200 \$ el salario mínimo acordado por los actores en el marco del Consejo de la Productividad, el Empleo y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, que rige para todos los trabajadores del Sector Privado.

En otro orden, se está considerando la situación de los trabajadores contratados, algunos de ellos de larga data en el Sector, a los que se está incorporando paulatinamente, y por organismo, a una planta transitoria con aportes jubilatorios y a la Obra Social.

Por otra parte, y para avalar la propuesta de generación de una Agencia representativa de las autoridades estatales, con miras a garantizar la continuidad de la negociación, cabe resaltar que la reciente afección de la Subsecretaría de la Gestión Pública ha venido retrasando la secuencia de las reuniones. Sin embargo, la profesionalización de la función negociadora por parte del Estado no es aceptada por los funcionarios políticos.

2. BRASIL

A partir de la convicción del Gobierno del Brasil acerca de la necesidad de una reforma sindical y laboral, se creó el Foro Nacional del Trabajo (FNT), que es coordinado por la Secretaría de Relaciones Laborales del Ministerio del Trabajo y Empleo.

Los objetivos de este Foro Nacional del Trabajo son:

- Promover la democratización de las relaciones laborales, a través de un modelo de organización sindical basado en la libertad y la autonomía.
- Actualizar la Legislación Laboral haciéndola más compatible con las nuevas exigencias del desarrollo nacional, y creando un ambiente que proporcione la generación de empleo e ingreso.
- Modernizar las instituciones de regulación del

trabajo, especialmente la Justicia Laboral y el Ministerio del Trabajo y Empleo.

- Estimular el diálogo y el tripartismo y garantizar la justicia social en el ámbito de las leyes laborales, de la solución de conflictos y de las garantías sindicales.

El Foro Nacional del Trabajo está constituido por seiscientos representantes de trabajadores, empleadores y el Estado. Cuenta con una Asamblea Plenaria integrada por 72 miembros: 21 representantes de los trabajadores; 21 representantes de los empleadores; 21 representantes del Gobierno; y 9 representantes de micro y pequeñas empresas, cooperativas y otras formas de trabajo.

Los temas de la agenda están siendo discutidos en 8 Grupos Temáticos. Luego, los informes de cada Grupo son enviados a una Comisión de Sistematización. El Foro cuenta también con el auxilio de la Comisión Nacional de Derecho y Relaciones Laborales, -compuesta por juristas y expertos en cuestiones laborales y por miembros de entidades del área de relaciones laborales-, creada con el fin de apoyar al Ministerio del Trabajo y Empleo en asuntos relacionados con el derecho del trabajo y las relaciones laborales.

Además de las actividades de ámbito nacional, están siendo realizadas Conferencias Estatales del Trabajo, coordinadas por las Representaciones Regionales del Trabajo. Tales Representaciones reúnen a los representantes locales de trabajadores, empleadores, poderes públicos y entidades del área laboral. El objetivo es discutir, en los Estados, los principales temas del FNT y otros de interés regional.

En el marco del Foro, se ha constituido la Cámara Sectorial del Servicio Público, que está integrada por representantes de los servidores públicos y del Gobierno Federal.

En junio de 2005, la Cámara Sectorial del Servicio Público ha concluido sus debates sobre la

negociación colectiva, donde fueron definidos los procedimientos y normas para la negociación en el sector. También han iniciado los debates sobre la reglamentación del derecho de huelga y el financiamiento de las entidades sindicales. Está previsto que esta Cámara trate también otras cuestiones tales como la representación de los servidores públicos en el lugar de trabajo; la protección contra actos antisindicales; y la organización sindical.

Exponemos a continuación los resultados a los que se ha arribado en materia de Negociación Colectiva para el Sector Público²⁴:

I. Premisas de Negociación Colectiva en el Sector Público

- 1. Deben ser definidas las directrices básicas de la negociación colectiva en los servicios públicos, teniendo en cuenta la independencia y autonomía de los poderes y de los entes de la Federación y lo dispuesto en el artículo 37 de la Constitución Federal.*
- 2. Las instancias organizativas de la negociación colectiva deberán considerar la experiencia de la Mesa Nacional de Negociación Permanente.*
- 3. Las negociaciones colectivas deben ser pautadas por los principios de la buena fe, del reconocimiento de las partes y del respeto mutuo.*
- 4. Deben ser asegurados mecanismos e procedimientos de negociación central y sectoriales, teniendo en cuenta las especificidades de los órganos gubernamentales y de las carreras del servicio público.*
- 5. Debe asegurarse el diálogo entre las partes por medio de procedimientos de información, consulta y negociación colectiva.*
- 6. La negociación colectiva tendrá competencia para tratar la política salarial, incluyendo la revisión general anual, la seguridad social, los derechos colectivos, la mejora del servicio público, las directrices generales para planes de carrera y demás puntos acordados entre las partes.*
- 7. Los actores de la negociación colectiva deben ser las entidades sindicales con personalidad sindical reconocida.*

- 8. Los agentes públicos que, directa o indirectamente, impidan o inhiban la negociación colectiva y la acción sindical serán responsabilizados.*
- 9. El proceso de negociación será puntual o continuo, dependiendo de la naturaleza de los asuntos tratados. Las partes deben evitar que el proceso de negociación se limite a los momentos de crisis.*

II. Instancias Negociales

Niveles de la negociación: Los niveles de negociación son complementarios y compatibles; al nivel de la negociación general le cabe garantizar la consistencia y la compatibilidad de todo el proceso.

a) Nivel general de la negociación: Es de carácter deliberativo, pudiendo, en su ámbito de competencia, analizar y dar tratamiento a los conflictos colectivos y a las demandas administrativas pertinentes a las relaciones funcionales y de trabajo que atañan de forma preponderante al conjunto de los servidores públicos, en especial las que tratan de la remuneración, la seguridad social, los derechos sindicales, la mejora del servicio público, las directrices generales para planes de carreras y demás puntos acordados entre las partes.

b) Niveles sectoriales de la negociación: La negociación general podrá instalar negociaciones sectoriales para analizar y deliberar sobre las demandas de carácter administrativo o gerencial relativas a órganos y sectores específicos de la administración.

c) Niveles específicos de la negociación: Las negociaciones específicas se refieren a las demandas específicas y localizadas, incluyendo aquellas con potencial de repercusión sobre el conjunto de los servidores y segmentos de la

²⁴ Traducción propia del documento del Foro Nacional del Trabajo: *Resultados de la Cámara Sectorial del Servicio Público del Foro Nacional del Trabajo.*

administración. Su oportunidad de instalación será siempre definida por el nivel de la negociación central.

III. Normas y Procedimientos de la Negociación Colectiva en el Servicio Público

1. La participación de las entidades sindicales en las instancias de negociación será proporcional al índice de representatividad de cada entidad.

2. Las partes serán obligadas a negociar, lo que no implica la obligatoriedad de llegar a un acuerdo.

3. Las entidades sindicales sólo podrán proponer la negociación colectiva y celebrar acuerdos, por aprobación de instancias deliberativas que aseguren la amplia participación de los representados, conforme a lo dispuesto en los respectivos estatutos.

4. En las negociaciones de nivel superior al ámbito de representación del sindicato, la participación en las instancias será decidida por las respectivas entidades implicadas en el proceso.

5. Las entidades sindicales establecerán, de común acuerdo, la pauta de negociación y los procedimientos de consulta a los representados.

6. Los procedimientos, plazo y vigencia de la negociación colectiva deberán ser normados.

7. Los acuerdos firmados en el proceso de negociación deben considerar los plazos de la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO) y de la Ley Presupuestaria Anual (LOA).

8. Como forma de valorizar la buena fe, los acuerdos firmados en el proceso de negociación serán considerados en el proceso de elaboración de la LDO y de la LOA.

Propuesta para la definición de los procedimientos negociales en el sector público, objeto de acuerdo previo entre las bancadas:

- *Procedimiento de Información.*—La prestación de informaciones será siempre definida de común acuerdo, considerados los plazos y detalles necesarios al ejercicio de la negociación colectiva.

- *Procedimiento de Consulta.*—Resguardado el principio de autoridad, podrá ser adoptado en el transcurso del proceso de elaboración de reglas y procedimientos administrativos relativos a la política de gestión del trabajo, dentro de los límites definidos en la ley.

- *Procedimiento de Negociación.*—Teniendo en cuenta el principio de reserva legal, la negociación colectiva valdrá para analizar y dar tratamiento a los conflictos colectivos y a las demandas que tiendan a alterar relaciones funcionales y de gestión del trabajo que conciernen a los servidores.

Para fines de agosto de 2005 la Cámara debe concluir la negociación e iniciar la elaboración de un anteproyecto de ley regulando las relaciones de trabajo del Servicio Público.

Este proyecto, tal como nos lo ha informado un dirigente gremial brasileño, no es avalado por toda la clase trabajadora. De hecho, gran parte de ella está en contra de los proyectos que están siendo discutidos, y se encuentra luchando contra la precarización de los cargos públicos, que se está llevando a cabo a nivel municipal mediante contrataciones irregulares. Se nos ha informado además que las actuaciones del Poder Judicial, de las Cámaras Municipales del Poder Legislativo, y del Ministerio Público dejan mucho que desear en su actuación sobre esta materia, lo que da cuenta de la falta tanto de estructura material como de conciencia de su papel como actor social y fiscalizador.

3. PERÚ

En el Perú está siendo discutido en el Congreso de la República un Proyecto de Ley que modifica la Ley N° 28.175, *Ley Marco del Empleo Público*, que no ha podido entrar en vigencia en enero de 2005 porque las leyes de desarrollo de la carrera administrativa y las otras que debían articularse a la anterior aún no han sido aproba-

das, debido a la oposición que han realizado los trabajadores.

Supletoriamente, se ha aprobado en la Comisión de Descentralización del Congreso y en la Comisión de Trabajo también del Congreso un proyecto de Ley denominado «Ley de Trabajo del Empleo Público», en el que se plantea, entre otras cuestiones, la derogatoria de la Ley Marco, aunque en esencia contiene sus mismos principios, hecho por el cual los trabajadores no están de acuerdo tampoco con este Proyecto.

El fundamento de la reforma de la Ley Marco del Empleo Público es la necesidad de precisar algunos aspectos dudosos que figuran en su texto, establecer algunas garantías básicas para la regulación del desarrollo de dicha norma y garantizar la efectividad de determinados derechos fundamentales que en el texto actual no se precisan.

Sustancialmente, las principales modificaciones que están siendo discutidas son las siguientes:

- Se quiere establecer que, a pesar de declararse nula una incorporación al empleo público que no haya cumplido con el concurso público, esa nulidad no debe afectar el cumplimiento por parte de la entidad empleadora de las obligaciones laborales generadas durante la vigencia de la relación laboral.
- Se quiere introducir la cláusula de estabilidad laboral, definiendo que “ningún trabajador puede ser excluido de la carrera sin acreditación de causa justa prevista en la ley y previo proceso administrativo”.
- Se plantea considerar a la Carrera Administrativa como un derecho del empleado público, así como garantizar el nivel adquirido.
- Se plantea incorporar el derecho de “sindicación, negociación colectiva y huelga, de conformidad con lo establecido en las leyes que regulen el ejercicio de esos derechos”.
- Se quiere incorporar como causal de cese la reorganización o reestructuración de la repartición, habilitada por la ley.

- Se quiere habilitar la participación de las organizaciones representativas de los trabajadores en el ejercicio de ciertas facultades a cargo del Consejo Superior del Empleo Público, disponiendo que la facultad de proponer normas y reglamentos necesarios para mejorar el sistema de personal del empleo público y la facultad de dictar los criterios rectores del sistema de formación y capacitación del empleo público deben sujetarse a la previa participación y consulta de las organizaciones representativas de los trabajadores.
- Se plantea incorporar a la Carrera Administrativa al “personal contratado bajo la modalidad de servicios no personales y que viene desempeñando labores permanentes con más de un año de servicios ininterrumpidos”.

4. PANAMÁ

En Panamá se está discutiendo actualmente, en el ámbito de la Asamblea Legislativa, un proyecto de Ley sobre Carrera Administrativa. Exponemos a continuación las principales regulaciones que están siendo propuestas y que modifican algunas cuestiones vinculadas a su estructura actual y a la dinámica de las relaciones laborales en el SP, especialmente en lo referente a negociación colectiva y al otorgamiento de fuero sindical a los servidores públicos.

En primer lugar, en el citado Proyecto, se extiende la Carrera Administrativa a los servidores públicos municipales.

Luego, se le otorga a la Dirección General de Carrera Administrativa el carácter de Institución Pública descentralizada del Estado, con personería jurídica propia y autonomía administrativa, financiera y en su régimen interno, con independencia en el ejercicio de sus funciones. A dicha Dirección se le otorga la función de conocer las quejas y denuncias de los servidores públicos contra las autoridades administrativas de las diferentes instituciones del Estado, en materia de aplicación del régimen disci-

plinario y demás acciones de recursos humanos que sean aplicadas en forma indebida.

Se habilita a las Asociaciones de Servidores Públicos y a las Federaciones u otras organizaciones gremiales de servidores públicos con personería jurídica legalmente otorgada a proponer convenios colectivos a la administración estatal, la que estará obligada a contestar el pliego de peticiones que al efecto se presente, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación. La Dirección General de Carrera Administrativa obra aquí como administrador del conflicto, en búsqueda de soluciones por la vía de negociación, mediación, conciliación y arbitraje.

Las conquistas o mejoras contenidas en un acuerdo o convención colectiva se aplicarán a todos los servidores públicos que laboran en las categorías comprendidas en la convención o acuerdo, en la Institución, aunque no sean miembros de la asociación. Los servidores públicos no afiliados a la asociación que se beneficien de las conquistas y mejoras laborales logradas estarán obligados, durante la vigencia del acuerdo o la convención colectiva, a pagar las cuotas ordinarias y extraordinarias acordadas por la asociación; y la Oficina Institucional de Recursos Humanos o quien la sustituya quedará obligada a descontárselas de sus salarios y entregarlas a la asociación.

Se introducen, además, garantías para los delegados gremiales. Los miembros de las asociaciones en formación, los miembros de las directivas o comités ejecutivos y, en general, los servidores públicos designados por los gremios y asociaciones de servidores públicos estatales o municipales para dirigir los mismos gozarán de la protección especial de fuero laboral, desde que son candidatos a uno de los cargos descritos y hasta un año después de su cesación en el cargo. En consecuencia, no podrán ser destituidos, ni trasladados, ni afectados en ninguna forma en sus condiciones de trabajo, sin previa autorización de la Junta de Apelación y Conciliación. Los candidatos no elec-

tos para dirigir las asociaciones gozarán de fuero hasta seis meses después de la elección.

La destitución realizada en contra de lo recién descrito constituye violación de la libertad de asociación. También constituye violación de la libertad de asociación la alteración unilateral de las condiciones de trabajo o el traslado del servidor público a otro establecimiento o centro de trabajo, cuando este último no estuviere comprendido dentro de sus obligaciones o si, estándolo, el traslado impide o dificulta el ejercicio del cargo en la asociación, federación o confederación, caso en el cual también será necesaria la previa autorización de la Junta de Apelación y Conciliación.

Por último, la violación de la libertad de asociación denunciada ante la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa conlleva automáticamente la orden de reintegro del servidor público afectado, lo cual hará dicha Junta en un término no mayor de tres días desde que recibe la denuncia. La Institución Pública involucrada deberá cumplir la orden de reintegro en un plazo no mayor de 24 horas desde que le es notificada. La autoridad nominadora podrá presentar ante la Junta un escrito de alegaciones en los tres días siguientes al reintegro. La Junta se pronunciará al respecto en los 30 días siguientes, después de correrle traslado al afectado.

Esta propuesta de reformas a la Ley de Carrera Administrativa -presentada por el Diputado Leandro Ávila, que es dirigente de la ISP, con la participación de la FENASEP- ha sufrido modificaciones en el primer debate en la Asamblea Parlamentaria, aunque desde el punto de vista de los gremios esta presentación ha sido una estrategia dirigida a obtener avances en vista de la consecución de la libertad sindical en el SP, ya que se mantiene la propuesta original en esta materia.

Cuando se reanuden las Asambleas, se presentará nuevamente el proyecto, aunque la FENASEP duda de que la mayoría parlamentaria efectivamente lo apruebe.

ANEXO III
CUADROS COMPARATIVOS SEGÚN VARIABLES

1. Organización Jurídico-política

ARGENTINA	Federal. Estado/ Provincias/ Municipios/ Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
BRASIL	Federal. Sus instancias administrativas son la Unión, los Estados, un Distrito Federal y los Municipios.
CHILE	Unitaria. Su territorio se divide en Regiones. Su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley.
COLOMBIA	Unitaria, descentralizada. “Son ramas del poder público: la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Además de los órganos que las integran, existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”.
ECUADOR	Unitaria. Su administración es descentralizada y desconcentrada. La Constitución Nacional establece que el territorio del país es indivisible. Para la administración y la representación política, el territorio se divide en Provincias, Cantones y Parroquias. Además, existen circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que son establecidas por la ley.
PERÚ	Unitaria. Gobierno descentralizado. El país está dividido en 24 Departamentos o Regiones, 188 Provincias y 1.793 Distritos.
COSTA RICA	Unitaria. El país se divide en siete Provincias. Éstas se subdividen en Cantones y los Cantones en Distritos.
EL SALVADOR	Unitaria. La Nación se divide en Departamentos; y éstos, en Municipios.
PANAMÁ	Unitaria. Se divide políticamente en Provincias, éstas a su vez en Distritos, y los Distritos en Corregimientos.

2. Nivel de autonomía de los Estados, Provincias, etc.

ARGENTINA	Garantizada a las Provincias por la Constitución; y las Provincias garantizan la autonomía de los Municipios.
BRASIL	Cada Estado tiene su Constitución Estatal; y cada Municipio, una Ley Orgánica Municipal, que, entre otras materias, también regula la relación laboral del servidor público y la administración.
CHILE	Según la Constitución nacional, el gobierno y la administración superior de cada Región residen en el respectivo Intendente, en su carácter de agente natural e inmediato del Presidente de la República, y serán ejercidos con arreglo a la Constitución, a las leyes y a las órdenes e instrucciones de éste, en los términos establecidos en los artículos que siguen. Corresponderá al Intendente formular la política de desarrollo de la respectiva Región ajustándose a los planes nacionales; asumir la superior iniciativa y responsabilidad en la ejecución y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo regionales; supervigilar, coordinar y fiscalizar los servicios públicos de la Región y, en general, cumplir las demás atribuciones que le encomiende la ley. El gobierno y la administración superior de cada Provincia residen en el Gobernador, quien estará subordinado al Intendente respectivo.
COLOMBIA	La autonomía territorial, si bien no es legislativa y jurisdiccional, sí condensa elementos primordiales de autogobierno de las Regiones y los Municipios. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y de la ley. A fin de ejercer dicha autonomía, gozan de los siguientes derechos: gobernarse por autoridades propias; ejercer las competencias que les correspondan; administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y participar en las rentas nacionales. Las autoridades políticas de los gobiernos locales son autónomas, en la toma de sus decisiones administrativas, con respecto al poder central, una vez que las autoridades territoriales (gobernadores, alcaldes, diputados y concejales) son elegidas democráticamente por el electorado. Sin embargo, la Constitución prevé limitaciones a la autonomía referida: “Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes”.

<p>ECUADOR</p>	<p>La Constitución nacional establece que los gobiernos seccionales autónomos son ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales, y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas. Los gobiernos provincial y cantonal gozan de plena autonomía y pueden dictar ordenanzas; y crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras. La ley establecerá las competencias de los órganos del régimen seccional autónomo, para evitar superposición y duplicidad de atribuciones, y regulará el procedimiento para resolver los conflictos de competencias.</p>
<p>PERÚ</p>	<p>Aunque, según la Constitución, el Perú tiene un gobierno descentralizado, los municipios (provinciales y distritales) apenas cuentan con autonomía política, económica y administrativa para la ejecución de los asuntos de su competencia (cfr. Bonifacio y Falivene). La Ley 27.568 de Modernización del Estado promueve la descentralización a través del fortalecimiento de los Gobiernos Locales y Regionales y la gradual transferencia de funciones.</p>
<p>EL SALVADOR</p>	<p>Según la Constitución, los Municipios serán autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo, y se regirán por un Código Municipal, que sentará los principios generales para su organización y funcionamiento y para el ejercicio de sus facultades autónomas.</p>
<p>PANAMÁ</p>	<p>Cada Provincia es administrada por un Gobernador designado por el Ejecutivo. En cada Distrito hay un concejo municipal, formado por los representantes de los Corregimientos de ese Distrito, y un alcalde-presidente, todos ellos elegidos por votación popular directa.</p>

3. Ley de Ministerios o equivalente

ARGENTINA	Constitución Nacional reformada en 1994. Ley 25.233. Dec. Reg. 438/92 con múltiples modificaciones que responden a los cambios producidos en la estructura y configuración del Poder Ejecutivo Nacional.
BRASIL	La organización ministerial está definida por la Constitución Federal y por diversas leyes ordinarias que reglamentan sus artículos.
CHILE	La Ley 18.575, de “Organización Básica de la Administración Pública”, establece que “los Ministerios son los órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores, los cuales corresponden a los campos específicos de actividades en que deben ejercer dichas funciones. Para tales efectos, deberán proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector. En circunstancias excepcionales, la ley podrá encomendar alguna de las funciones señaladas en el inciso anterior a los servicios públicos. Asimismo, en los casos calificados que determine la ley, un ministerio podrá actuar como órgano administrativo de ejecución”. Con este artículo queda definida la organización de la gestión administrativa del Estado chileno. En artículos posteriores se define cómo se estructuran jerárquicamente los Ministerios (Subsecretarías, Secretarías Regionales Ministeriales y niveles jerárquicos de División, Departamento, Sección y Oficina). Los servicios públicos centralizados o descentralizados, que desarrollan su actividad en todo o parte de una Región, se encuentran sometidos, en su caso, a la dependencia o supervigilancia del respectivo Intendente. No obstante, esos servicios se encuentran sujetos a las políticas nacionales y a las normas técnicas del Ministerio a cargo del sector respectivo.
COLOMBIA	El control del funcionamiento de la administración pública es definido por la Constitución nacional. Ésta establece la creación de un Ministerio Público como órgano de control al que le corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas. Está compuesto por la Procuraduría General de la Nación y el Defensor del Pueblo. Las funciones generales de la Procuraduría son: vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos de la administración; proteger los derechos humanos y

	<p>asegurar su efectividad; defender los intereses de la sociedad y sus colectivos; ejercer la vigilancia superior de quienes desempeñan funciones públicas, ejerciendo el poder disciplinario sobre la totalidad de los funcionarios del Estado. Es, por lo tanto, un complemento del equilibrio del poder, en cuanto al ejercicio de los funcionarios y la defensa de la institucionalidad. El Defensor del Pueblo cumple la función de promover y divulgar el libre ejercicio de los derechos humanos, afianzando su poder como intermediador entre las agencias estatales y la sociedad. La Contraloría General de la República está encargada de vigilar la gestión fiscal de la administración y el manejo de los bienes de la nación adecuado a la Constitución y las leyes.</p>
ECUADOR	<p>La organización ministerial es definida en la Constitución Política, pero legislaciones específicas agregan nuevos Ministerios a la Administración Central.</p>
COSTA RICA	<p>La Ley General de la Administración Pública define cuáles son los Ministerios en que se divide la Adm. del Estado. A saber: a) Presidencia; b) Relaciones Exteriores y Culto; c) Gobernación y Policía; ch) Justicia y Gracia; d) Seguridad Pública; e) Hacienda; f) Agricultura y Ganadería; g) Economía, Industria y Comercio; h) Ambiente y Energía; i) Obras Públicas y Transportes; j) Educación Pública; k) Salud; l) Trabajo y Seguridad Social; m) Cultura, Juventud y Deportes; n) Planificación Nacional y Política Económica; ñ) Ciencia y Tecnología. Establece que las carteras ministeriales pueden ser modificadas por Ley, pero no por la de Presupuesto.</p>
EL SALVADOR	<p>La organización ministerial es concretada por la Constitución Política, y las asignaciones son definidas por la Ley de Ministerios.</p>

4. Leyes que regulan el Empleo Público

<p>ARGENTINA</p>	<p>Ley 23544 / Ley 24.185: Negociación Colectiva en el Sector Público. Ley 24.629/96 de Segunda Reforma del Estado. Ley 25.164/99: Empleo en la Administración Pública. Decreto 993/91: SINAPA. Decreto 92/95.</p>
<p>BRASIL</p>	<p>Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprobada por el Decreto-Ley N° 5.452, 1° de mayo de 1943, y legislación laboral correlativa. Ley 8112 de 1990: Régimen jurídico de los servidores públicos civiles de la Unión, de las autarquías y de las fundaciones públicas federales. Enmienda Constitucional N° 19, del año 1998: Establece que las relaciones laborales en el SP también pueden ser regidas vía estatutaria. Ley 8.745 de 1993 y Ley 9.849 de 1999: Contratación por tiempo determinado. Ley 9.962 del año 2000: Régimen de empleo público del personal de la Administración federal directa, autárquica y fundacional, y de las otras “providências”.</p>
<p>CHILE</p>	<p>Ley 18.575: Organización básica de la Administración Pública. Ley 18.834: Aprobación del Estatuto Administrativo. Ley N° 19.296: Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado. Ley N° 19.759 de Reforma Laboral (modifica el Código de Trabajo).</p>
<p>COLOMBIA</p>	<p>Código Sustantivo del Trabajo. Ley 584 de 2000: Garantías sindicales para los representantes de los trabajadores.- Modalidad de contratos temporales. Ley 909 de 2004: Carrera Administrativa.</p>
<p>ECUADOR</p>	<p>Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público. Código de Trabajo de 1997 (regulado por la Negociación Colectiva).</p>
<p>PERÚ</p>	<p>Decreto Legislativo N° 276/84 - “Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público”. Ley 11.377 y Dec. Reglamentario 500 de 1950: Estatuto y Escalafón del Servicio Civil. Decreto 22.867 de 1980: Desconcentración administrativa. Ley 24.514/86: Garantiza la estabilidad en el empleo privado; de</p>

	<p>aplicación a los trabajadores contratados por modalidades especiales (no regidos por la Ley de Servicio Civil) y a los empleados de empresas públicas.</p> <p>Decreto Legislativo 728/91 - “Ley de Fomento al Empleo”: Rige el empleo privado bajo el régimen del derecho laboral, que en el Perú abarca también a buena parte del Sector Público.</p> <p>Decreto Ley 26.093/92: Limita la estabilidad garantizada en leyes anteriores.</p> <p>Ley 27.568: Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.</p> <p>Ley 27.785: Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República: Establece mecanismos de control de la gestión.</p> <p>Decreto Supremo 010-2003: Ordena en un texto único las regulaciones referidas a las relaciones colectivas de trabajo en el ámbito privado, por lo que se aplica a aquellos trabajadores del Estado que se encuentran comprendidos en el régimen de la actividad privada.</p> <p>Ley 28.175: Ley Marco del Empleo Público. Actualmente en suspenso.</p>
COSTA RICA	<p>Ley 1581: Estatuto del Servicio Civil.</p> <p>Ley 6.227: Ley del Servicio Civil (Administración central).</p>
EL SALVADOR	<p>Decreto Ley 507 (1961): Ley de Servicio Civil.</p>
PANAMÁ	<p>Código de Trabajo.</p> <p>Ley 9 de 1994.</p>

5. Concepto de Sector Público

<p>ARGENTINA</p>	<p>La concepción del empleo público busca asimilar la lógica del empleo privado y desconoce el concepto de «servidor público». La lógica de mercado, basada en el intercambio de la prestación del factor trabajo a cambio del salario, tiende a prevalecer por sobre la lógica del servidor público. El concepto de servidor público hace referencia a un trabajo que no genera productos en sentido mercantil. Esos productos o resultados se relacionan con un concepto político que es el del «interés general»; por lo tanto, se trata de un trabajo con obligaciones y deberes relacionados con la idea de la «carga pública» y, en consecuencia, con cierta concepción de «prestigio social». A los efectos de la Negociación Colectiva, se considera a la Administración central y a los organismos descentralizados (incluyendo a organismos de la Seguridad Social e institutos en que el Estado nacional tenga participación mayoritaria en conducción y gestión).</p>
<p>BRASIL</p>	<p>Servidor es la persona legalmente investida en un cargo público civil de la Unión, de las autarquías, inclusive las de régimen especial, y de las fundaciones públicas federales. Agente público es toda persona vinculada a la Administración Pública directa e indirecta, del Estado en sus diversos niveles, bajo un régimen jurídico estatutario, general o peculiar, o administrativo especial, o empleado por la CLT; de naturaleza profesional y de empleo.</p>
<p>CHILE</p>	<p>La legislación chilena incluye dentro del concepto de Sector Público al personal de Ministerios, Intendencias, Gobernaciones, Órganos y Servicios Públicos (Contraloría General de la República, Banco Central, Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, Municipalidades y Empresas Públicas). Cabe aclarar que éstas últimas no se rigen por el derecho administrativo estatuido por la legislación enumerada, sino que se regulan por el Código del Trabajo, que corresponde al derecho laboral privado.</p>
<p>COLOMBIA</p>	<p>Según la Constitución Política, son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, y los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Existe una diferenciación entre empleados públicos y trabajadores oficiales. Los primeros tienen establecida con el Estado una relación legal y reglamentaria; los segundos están vinculados al servicio público mediante un contrato que se rige por normas especiales. La nueva Ley de Carrera Administrativa define que conforman la función pública quienes prestan servicios personales remunerados, con vinculación legal y reglamentaria, en los organismos y</p>

	<p>entidades de la administración pública. Las categorías previstas en la función pública son los siguientes empleos públicos: a) Empleos públicos de carrera; b) Empleos públicos de libre nombramiento y remoción; c) Empleos de período fijo; d) Empleos temporales. Quienes no están incluidos en la carrera administrativa son: 1. Los empleados de elección popular, los de período fijo, los de trabajadores oficiales y aquellos cuyas funciones deben ser ejercidas en las comunidades indígenas conforme con su legislación. 2. Los de libre nombramiento y remoción: a) los de dirección, conducción y orientación institucionales, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices; b) los empleos cuyo ejercicio implica especial confianza; que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo; que estén al servicio directo e inmediato de los siguientes funcionarios, siempre y cuando tales empleos se encuentren adscritos a sus respectivos despachos; c) los empleos cuyo ejercicio implica la administración y el manejo directo de bienes, dineros y/o valores del Estado; d) los empleos que no pertenezcan a organismos de seguridad del Estado, cuyas funciones, como las de escolta, consistan en la protección y seguridad personales de los servidores públicos.</p>
<p>ECUADOR</p>	<p>Según la Constitución nacional, son instituciones del Estado e integran el Sector Público: a) los organismos y dependencias de las Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial; b) los organismos electorales; c) los organismos de control y regulación; d) las entidades que integran el régimen seccional autónomo; e) los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado; f) las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos. Luego la Ley de Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa establece quiénes están comprendidos dentro del Servicio Civil de la siguiente manera: a) los ciudadanos ecuatorianos que ejerzan funciones públicas remuneradas en las instituciones, entidades y organismos previstos en el artículo anterior; y, b) los ciudadanos ecuatorianos que ejerzan funciones en instituciones del Estado en concordancia con lo dispuesto en el Constitución Política de la República. Ambas categorías incluyen a quienes se desempeñen en todas las instituciones, entidades y organismos del Estado. Incluyen además a las corporaciones, fundaciones, empresas, compañías y en general sociedades en las cuales las instituciones del Estado tengan mayoría de acciones o un aporte total o parcial de capital o</p>

	<p>bienes de su propiedad al menos en un cincuenta por ciento. Quienes no quedan comprendidos dentro del Servicio Civil son: a) los dignatarios o autoridades elegidos por votación popular; b) los funcionarios elegidos o nombrados, conforme la Constitución Política de la República y leyes correspondientes, por el Congreso Nacional o por el Presidente de la República; c) los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, que se rigen por sus propias leyes; d) los dignatarios, autoridades o miembros de los cuerpos colegiados o de las corporaciones a cuyo cargo corre el gobierno de las instituciones del Estado; e) los funcionarios y servidores de la Función Legislativa, que se rigen por su propia Ley; f) los funcionarios y servidores de la Función Judicial, que se rigen por su propia Ley; g) los trabajadores de las instituciones del Estado, que se rigen por el Código del Trabajo; y, h) El personal docente e investigador universitario, técnico-docente, profesional y directivo, que está sujeto a la Ley Orgánica de Educación, Ley de Educación Superior, Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional. Sin embargo, dicho personal y todo aquel servidor de las instituciones del Estado que no está comprendido en el servicio civil serán sujetos de los derechos, deberes, obligaciones y prohibiciones que establece la Ley Orgánica y que estén previstos en aquellas que las normen.</p>
<p>PERÚ</p>	<p>Se consideran entidades de Administración Pública el Poder Legislativo, el Ejecutivo, el Judicial, los Gobiernos Regionales y Locales y los organismos constitucionales autónomos. No están comprendidos en la Administración pública los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. La Ley N° 26162 del Sistema Nacional de Control en su primera disposición final establece que: “Servidor o funcionario público es todo aquel que, independientemente del régimen laboral en que se encuentra, mantiene vínculo laboral o contractual de cualquier naturaleza con alguna de las entidades comprendidas en la enumeración señalada en dicha Ley”.</p>
<p>COSTA RICA</p>	<p>La ley considera servidor público a “la persona que presta servicios a la Administración o a nombre y por cuenta de ésta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura, con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva”. Se consideran equivalentes los términos «funcionario público», «servidor público», «empleado público», «encargado de servicio público» y demás similares; y el régimen de sus relaciones es el mismo para todos ellos. No se encuentran comprendi-</p>

	<p>dos dentro de esta definición, según el Estatuto de la Administración Pública: a) los funcionarios de elección popular; b) los miembros de la fuerza pública, excepto el personal de los Departamentos de Extranjeros y Cédulas de Residencia y de Migración y Pasaportes, y el personal de las Bandas Militares; y c) los funcionarios y empleados que sirvan cargos de confianza personal del Presidente o de los Ministros.</p>
<p>EL SALVADOR</p>	<p>Según la Constitución nacional, no estarán comprendidos en la carrera administrativa los funcionarios o empleados que desempeñen cargos políticos o de confianza, y, en particular, los Ministros y Viceministros de Estado, el Fiscal General de la República, el Procurador General de la República, los Secretarios de la Presidencia de la República, los Embajadores, los Directores Generales, los Gobernadores Departamentales, los Secretarios Particulares de dichos funcionarios, y los miembros de las Fuerzas Armadas. El Decreto Ley 507, «Ley de Servicio Civil», es de aplicación a funcionarios y empleados de la Administración Pública y de la Municipal y a los de los organismos descentralizados de las mismas, salvo aquellos que se rijan por leyes aplicables a la empresa privada que establezcan mejores condiciones para su personal. Los miembros del magisterio y los del Servicio Exterior, remunerados por el Estado o por el Municipio, gozarán de la protección que establece la legislación, pero por la naturaleza de sus funciones deben regirse por una ley especial sobre la materia.</p>
<p>PANAMÁ</p>	<p>Según la Constitución nacional, son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial; de los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas; y, en general, las que perciban remuneración del Estado. No forman parte de las carreras públicas: los servidores públicos cuyo nombramiento regula esta Constitución; los Directores y Subdirectores Generales de entidades autónomas y semiautónomas; los servidores públicos nombrados por tiempo determinado o por períodos fijos establecidos por la Ley o los que sirvan cargos <i>ad honorem</i>, el personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera; los servidores públicos con mando y jurisdicción que no estén dentro de una carrera; los profesionales, técnicos o trabajadores manuales que se requieran para servicios temporales, interinos o transitorios en los Ministerios o en las instituciones autónomas y semiautónomas; los servidores públicos cuyos cargos estén regulados por el Código de Trabajo; y los Jefes de Misiones Diplomáticas que la Ley determine.</p>

6. Características del Empleo Público

<p>ARGENTINA</p>	<p>En el empleo público, en cuanto a número de puestos de trabajo, se puede observar una constante disminución en el Estado Nacional (cargos permanentes y transitorios presupuestados), un aumento en el empleo provincial, y la incorporación de personal bajo formas contractuales basadas en la flexibilidad laboral. El empleo público marca una disminución de los puestos de trabajo, un incremento de la modalidad de sistemas de contratación flexible de los mismos, y un rendimiento mayor por puesto de trabajo. A partir de 1991, comienza un proceso de reforma de los sistemas de carrera o escalafonarios que incorpora los conceptos de trabajo polimodal, capacitación permanente y evaluación de desempeño lo que flexibiliza la estabilidad laboral.</p> <p>La estabilidad es garantizada por la Constitución Nacional. La estabilidad, en la Ley marco, comprende: a) el empleo; b) el nivel escalafonario alcanzado; y, c) la remuneración normal, regular, habitual y permanente de dicho nivel escalafonario. El período de prueba es de 12 meses antes de acceder a la estabilidad laboral. Las promociones a cargos vacantes deben basarse en sistemas de selección de antecedentes, méritos y aptitudes; y el CCT debe determinar los mecanismos de participación y control. También el régimen de licencias, justificaciones y franquicias es materia del convenio colectivo.</p> <p>Respecto de la carrera, se plantean principios de transparencia, publicidad y mérito en la selección y en la promoción, sobre la base de la evaluación de la eficiencia, eficacia, rendimiento laboral y capacitación.</p> <p>Régimen de carrera administrativa profesionalizado (SINAPA): Abarca a 30.000 de los 300.000 cargos presupuestarios. Comprende seis niveles verticales, que categorizan a los agentes según las funciones básicas de conducción o coordinación, profesionales y operativas, las que constituyen la denominada carrera vertical. Cada nivel tiene una apertura de grados, que se denomina carrera horizontal. La carrera vertical implica requisitos mínimos de educación formal, capacitación, edad, etc. El desarrollo de la carrera horizontal implica, por parte del agente, el cumplimiento de los criterios establecidos en el subsistema de evaluación de desempeño y de capacitación. Comprende tres agrupamientos de funciones, denominados: General, Científico-Técnico y Especializado.</p> <p>Dentro del SINAPA, existen el subsistema de Evaluación de Desempeño, que administra la evaluación anual de los agentes, y el subsistema de Capacitación, que tiene por finalidad perfeccionar las capacidades de los agentes para el desempeño de sus tareas. Un tercer subsistema es el de Selección. Establece los requisitos de ingreso al sistema o de ascenso de nivel, y la creación de Cargos Críticos. Comprende, entre otros cargos de conducción, los cargos de Directores de las unidades organizacionales de las diversas jurisdicciones</p>
-------------------------	---

	<p>de la APN. El nuevo sistema de designación busca independizar el desempeño y la permanencia de los Directores respecto de las conducciones políticas. El ingreso al cargo se realiza mediante un sistema de selección pública, y su desempeño se establece contractualmente por un tiempo determinado, y está vinculado a un sistema de evaluación (su permanencia depende de su buen desempeño). Plantea un dilema de difícil resolución: se trata de decidir si los cargos críticos deben corresponder a cargos políticos o deben ser seleccionados por un verdadero sistema de concursos.</p> <p>Derechos: a) Estabilidad; b) Retribución justa por los servicios prestados, más los adicionales que correspondan; c) Igualdad de oportunidades en la carrera; d) Capacitación permanente; e) Libre afiliación sindical y negociación colectiva; f) Licencias, justificaciones y franquicias; g) Compensaciones, indemnizaciones y subsidios; h) Asistencia social para sí y su familia; i) Interposición de recursos; j) Jubilación o retiro; k) Renuncia; l) Higiene y seguridad en el trabajo; m) Participación, por intermedio de las organizaciones sindicales, en los procedimientos de calificaciones y disciplinarios; n) Mecanismos de participación y de control que permitan a las asociaciones sindicales verificar el cumplimiento de la igualdad de oportunidades en el desarrollo de carrera administrativa.</p> <p>La estabilidad laboral se basa en la idea de la legalidad de los procesos y procedimientos administrativos en la gestión pública. La estabilidad del empleo público está directamente relacionada con la posibilidad de garantizar las normas y los procedimientos administrativos frente a las posibles “presiones” políticas y privadas.</p>
<p>BRASIL</p>	<p>El empleo público obedece a los principios de legalidad, impersonalidad, moralidad, publicidad y eficiencia. La Constitución Federal garantiza a los servidores públicos sus derechos, muchos de los cuales son los propios de los trabajadores privados. La ley garantiza la estabilidad a aquel servidor público que fuera habilitado al ejercicio de su función en concurso público, luego de completar tres años de ejercicio de dicho cargo. La Constitución Federal establece que la investidura en un cargo o empleo público depende de la aprobación previa, en concurso público, de pruebas o de pruebas y títulos, de acuerdo con la naturaleza y la complejidad del cargo o empleo, en la forma prevista en la legislación.</p> <p>La Constitución Federal se refiere a la formación y capacitación del personal que se desempeña en la función pública. La Unión, los Estados y el Distrito Federal mantendrán escuelas de gobierno para la formación y el perfeccionamiento de los servidores públicos. La participación en los cursos es requisito para la promoción en la carrera.</p>

CHILE

El carácter estatutario de la carrera administrativa tiene rango constitucional. Esta norma garantiza la igualdad de oportunidades para el acceso al empleo público, la capacitación y el perfeccionamiento de los funcionarios. La Ley que establece las Bases Generales de la Administración del Estado explica que el objetivo del sistema de carrera es proteger la dignidad de la función pública y garantizar su carácter técnico, profesional y jerarquizado. Siguiendo a la Constitución nacional, la carrera “funcionaria” se encuentra regulada por un Estatuto y se basa en el mérito, la antigüedad y la idoneidad de los funcionarios, para lo cual existen procesos de calificación objetivos e imparciales. En la aprobación del estatuto se garantiza la dignidad de la función pública. Los funcionarios de la Administración del Estado se encuentran comprendidos dentro de un régimen jerarquizado y disciplinado. La Ley de Bases Generales de la Administración del Estado les impone el cumplimiento fiel y esmerado de sus obligaciones para con el servicio y obedecer las órdenes que les imparte el superior jerárquico.

Dentro del personal de planta se dan tres tipos de cargos: titulares, suplentes o subrogantes. Son titulares aquellos funcionarios que se nombran para ocupar en propiedad un cargo vacante. Son suplentes aquellos que se nombran para cubrir los cargos que se encuentren vacantes y a los que no sean desempeñados por el titular, durante un lapso no inferior a 15 días y no mayor a 6 meses. Son subrogantes aquellos funcionarios que entran a desempeñar el empleo del titular o suplente cuando éstos se encuentren impedidos de desempeñarlo por cualquier causa. En estos casos, quien asume las respectivas funciones es el funcionario de la misma unidad que siga en el orden jerárquico y que reúna los requisitos para el desempeño del cargo. El funcionario continúa percibiendo su salario anterior, con excepción de que el cargo estuviera vacante.

El ingreso a la carrera administrativa se realiza por concurso de libre concurrencia y de libre igualdad ante las bases, para aquellos que decidan acceder a la vacante en cuestión. Basta con que cumplan con las exigencias que imponen el Estatuto y el cargo a cubrir. La provisión de los cargos se efectúa mediante nombramiento o ascenso. Ambos son resueltos por los Ministros, Intendentes o Gobernadores, respecto de los empleos de su dependencia, y por los jefes superiores en los servicios públicos regidos por el Estatuto, con excepción del nombramiento en los cargos de la exclusiva confianza del Presidente de la República. Cuando no es posible aplicar el ascenso en los cargos de carrera, se aplican las normas sobre nombramiento. El acceso a cargos titulares sólo puede realizarse vía concurso.

Las promociones pueden realizarse por promoción o, en caso excepcional, por concurso. Se garantiza la evaluación de desempeño objetiva, al ser basada en el mérito y la antigüedad. El sistema de calificación tiene por objeto evaluar el desempeño y las aptitudes de cada funcionario, según las exigencias y características de su cargo, y sirve de base para el ascenso, los estímulos y la eliminación del servicio.

El personal goza de estabilidad en su empleo, y las causas de cese sólo contemplan la renuncia voluntaria debidamente aceptada, la jubilación u otra causal legal, el desempeño deficiente, el incumplimiento de sus obligaciones, la pérdida de requisitos para ejercer la función en el término del período legal por el cual se es designado, o la supresión del empleo. La estabilidad no comprende a los cargos de “exclusiva confianza” del Presidente de la República o de la autoridad llamada a hacer el nombramiento.

La carrera funcionaria se inicia con el ingreso en calidad de titular a un cargo de la planta, y se extiende hasta los cargos de jerarquía inmediatamente inferior a los de exclusiva confianza. La Ley define cuatro categorías de planta: Directivos, Profesionales, Técnicos, Administrativos y Auxiliares.

La legislación establece como deber de la Administración del Estado asegurar la capacitación y el perfeccionamiento de su personal, con miras a que tenga la formación y los conocimientos necesarios para el desempeño de la función pública. Existen distintos tipos de capacitación: a) capacitación para el ascenso, que corresponde a aquella que habilita a los funcionarios para asumir cargos superiores (es voluntaria); b) capacitación de perfeccionamiento, que tiene por objeto mejorar el desempeño del funcionario en el cargo que ocupa; c) capacitación voluntaria, que corresponde a aquella que es de interés para la institución y que no está ligada a un cargo determinado ni es habilitante para el ascenso.

El artículo 55 de la Ley 18.575 muestra el espíritu que quiso darse a la Administración Pública y, por lo tanto, al empleo en ella: “El interés general exige el empleo de medios idóneos de diagnóstico, decisión y control, para concretar, dentro del orden jurídico, una gestión eficiente y eficaz. Se expresa en el recto y correcto ejercicio del poder público por parte de las autoridades administrativas; en lo razonable e imparcial de sus decisiones; en la rectitud de ejecución de las normas, planes, programas y acciones; en la integridad ética y profesional de la administración de los recursos públicos que se gestionan; en la expedición en el cumplimiento de sus funciones legales, y en el acceso ciudadano a la información administrativa, en conformidad a la ley”.

COLOMBIA

La Constitución establece que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, exceptuando a los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Los funcionarios cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley serán nombrados por concurso público.

La carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público y el ascenso dentro de él. La Ley 909 del año 2004 busca flexibilizar el retiro de los empleados públicos escalafonados en la carrera administrativa, ya que establece como causales de retiro “razones de buen servicio, para los empleados de carrera administrativa, mediante Resolución motivada” o “cuando el incumplimiento grave de una o algunas funciones asignadas al funcionario afectan directamente la prestación de los servicios que debe ofrecer la entidad”. Según los representantes de los trabajadores, la norma flexibilizará el ingreso y permanencia de los funcionarios de la administración pública; y, en un futuro próximo, los empleados transitorios serán la regla general, mientras que el ingreso a ejercer empleos de carrera será la excepción.

Desde el año 1999 hasta la fecha, la regla general de ingreso a la Administración Pública se da a través de la modalidad de la provisionalidad, ya que la entidad competente para realizar los concursos aún no está conformada. Para el Consejo de Estado, la provisionalidad no concede estabilidad alguna, asemejándose a los cargos de libre nombramiento y remoción; esto quiere decir que su estabilidad es precaria, observándose además que, según la jurisprudencia ordinaria, la terminación de la provisionalidad no requiere motivación alguna. En cambio, la Corte Constitucional ha manifestado en sus fallos que los trabajadores provisionales gozan de una estabilidad relativa y que los actos que deciden su retiro deben motivarse.

Con respecto a elementos sustantivos de los procesos de selección del personal, la Ley de 2004 establece el criterio de mérito, de las cualidades personales y de la capacidad profesional. Se refiere, además, a la búsqueda de la profesionalización de los recursos humanos que se desempeñan en el Estado, y a la capacitación como fuente de mejora de la eficiencia. Los empleos de carrera administrativa, para ingreso o ascenso, se proveen en período de prueba o en ascenso con las personas que hayan sido seleccionadas mediante el sistema de mérito y concurso.

	<p>Las causas posibles de retiro son: a) por declaratoria de insubsistencia del nombramiento en los empleos de libre nombramiento y remoción; b) por declaratoria de insubsistencia del nombramiento, como consecuencia del resultado no satisfactorio en la evaluación del desempeño laboral de un empleado de carrera administrativa; c) por razones de buen servicio, para los empleados de carrera administrativa, mediante Resolución motivada; d) por renuncia regularmente aceptada; e) por retiro con motivo de haber obtenido la pensión de jubilación o vejez; f) por invalidez absoluta; g) por edad de retiro forzoso; h) por destitución, como consecuencia de proceso disciplinario; i) por declaratoria de vacancia del empleo en el caso de abandono del mismo; j) por revocatoria del nombramiento, por no acreditar los requisitos para el desempeño del empleo, de conformidad con el artículo 5° de la Ley 190 de 1995, y las normas que lo adicionen o modifiquen; k) por orden o decisión judicial; l) por supresión del empleo; m) por muerte; n) por las demás que determinen la Constitución Política y las leyes.</p>
<p>ECUADOR</p>	<p>El objetivo del Servicio Civil y la Carrera Administrativa es tender al desarrollo profesional y personal de los servidores públicos, en búsqueda del permanente mejoramiento de la eficiencia, eficacia y productividad del Estado y sus Instituciones, mediante el establecimiento, funcionamiento y desarrollo de un Sistema Técnico de Administración de Recursos Humanos. La legislación ecuatoriana prevé un Sistema Integrado de Desarrollo de Recursos Humanos, que consiste en un conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos orientados a validar e impulsar las habilidades y conocimientos de los servidores del servicio civil, a fin de lograr la eficiencia, eficacia y oportunidad del servicio público. Para cumplir con tal fin, el Sistema está conformado por los Subsistemas de Planificación de Recursos Humanos; Clasificación de Puestos; Reclutamiento y Selección de Personal; Capacitación y Desarrollo Profesional; y, Evaluación del Desempeño. Las Unidades de Administración de Recursos Humanos de cada institución del Estado, conforme a las políticas de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público, son las encargadas de la selección de candidatos para ocupar puestos públicos. El ingreso a un puesto se realiza mediante un concurso de merecimientos y oposición, por medio del cual se evalúa la idoneidad de los interesados. El acceso a un puesto es libre. Los ascensos también se efectúan mediante concurso de merecimientos y oposición de los servidores que tienen esa opción, y la Unidad de Administración de Recursos Humanos es la responsable de elaborar la correspondiente nómina de</p>

elegibles. El ingreso por medio de concursos es lo que garantiza a los servidores públicos su estabilidad.

Según uno de nuestros entrevistados, si bien las leyes creadas determinan este riguroso sistema de selección de personal y el establecimiento de concursos de merecimientos para el ingreso, todo esto no se cumple en la mayoría de los casos. Sólo es de efectivo cumplimiento en los niveles de profesionales colegiados confederados, con leyes gremiales que establecen el concurso de oposición y merecimientos. En los demás puestos no se da cumplimiento a los concursos para el ingreso. En cuanto a la promoción o a los ascensos previstos en la Carrera Administrativa, éstos tampoco tienen un fiel cumplimiento, debido al alto grado de politización del Sector Público, siendo favorecidos ingresos o ascensos de personas afines al partido político de turno en el Gobierno.

Tal como nos ha informado un representante sindical del Ecuador, “si bien la Constitución del Ecuador garantiza el derecho al trabajo, la sindicalización, la libre asociación con fines pacíficos y el derecho a una remuneración justa, las leyes colaterales e inferiores poco a poco han puesto una serie de restricciones al desenvolvimiento del sector laboral público y una reducción sistemática del tamaño burocrático, a más de políticas remunerativas tendientes a reducir la masa salarial y a un congelamiento de salarios públicos”. Además, se ha establecido una serie de reformas a la Seguridad Social que reduce la protección social tanto en el ámbito público como en el privado.

La Ley de Servicio Civil garantiza los siguientes derechos a los servidores públicos: a) gozar de estabilidad en su puesto, luego del período de prueba; b) percibir una remuneración justa que será proporcional a su función, eficiencia y responsabilidad; c) gozar de prestaciones legales y de jubilación cuando corresponda, de acuerdo con la ley; d) ser restituidos a sus puestos cuando terminaren el servicio militar obligatorio; este derecho podrá ejercitarse hasta treinta días después de haber sido licenciados de las Fuerzas Armadas; e) recibir la indemnización por supresión del puesto; f) asociarse y designar sus directivas; g) disfrutar de treinta días de vacaciones anuales pagadas, después de once meses, por lo menos, de servicio continuo; h) ser restituidos a sus puestos en el término de cinco días posteriores a la ejecutoria de la sentencia, en caso de que el Tribunal competente haya fallado a favor del servidor suspendido o destituido; y recibir, de haber sido declarado nulo el acto administrativo impugnado, las remuneraciones con los respectivos intereses que dejó de percibir en el tiempo que duró el proceso legal respectivo; i) demandar ante los organismos y tribunales competentes el reconocimiento o la reparación de los derechos que con-

	<p>gra esta Ley Orgánica; j) recibir un tratamiento preferente para reingresar, en las mismas condiciones de empleo, a la institución pública de la que hubiere renunciado para emigrar al exterior en busca de trabajo, en forma debidamente comprobada; y, k) otros que establezca la ley.</p> <p>Según la opinión de un representante gremial, se presenta una situación similar con respecto al cumplimiento de los Convenios de la OIT ratificados, ya que, aduciendo la necesidad de mantener el equilibrio económico del país, “se ha generado un andamiaje de leyes que vulneran y reducen los derechos laborales públicos”. Cabe aclarar que, de acuerdo a la política gubernamental ecuatoriana contenida en la Carta de Intención última firmada entre el Gobierno del Ecuador y el FMI, se prevé una reducción de 5.000 puestos de trabajo públicos en el año 2005.</p>
<p>PERÚ</p>	<p>El acceso a la carrera administrativa, según el Decreto Legislativo 286/84, se realiza mediante concurso público y abierto. Según nos ha informado un dirigente sindical, hoy esos concursos son inexistentes.</p> <p>Las cláusulas constitucionales prevén la posibilidad de reducir empleos en razón de necesidades económicas o conveniencias de reestructuración, pero otorgando al trabajador una indemnización.</p> <p>La Ley 27.568 introduce en la Administración Pública el concepto de ética y de evaluación de la gestión por medio de resultados, a través de la utilización de recursos tecnológicos, la planificación estratégica y concertada, la rendición pública y periódica de cuentas y la transparencia, como canales de control de la acción del Estado.</p> <p>La nueva Ley 28.175 –actualmente en suspenso- anula la estabilidad y la carrera administrativa, a partir de un cambio de las estructuras de cargos: funcionarios, empleados de confianza y personal de apoyo (según un dirigente sindical entrevistado).</p>
<p>COSTA RICA</p>	<p>Las relaciones laborales en el Estado son regidas por el derecho administrativo. El servidor público debe desempeñar sus funciones de manera tal que se satisfaga el interés público, entendido éste como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los miembros de la comunidad. En cuanto al régimen disciplinario, los servidores públicos se encuentran sujetos a responsabilidad disciplinaria por sus acciones, actos o contratos opuestos al ordenamiento administrativo, si hubieren actuado con dolo o culpa grave, sin perjuicio de la aplicación de un régimen disciplinario más grave que prevean otras leyes.</p> <p>Según manifiestan Bonifacio y Falivene, la Constitución no garantiza estabilidad</p>

a los funcionarios públicos, de modo que, por razones de economía o funcionalidad, el Estado puede despedir a servidores públicos pagándoles una indemnización. Unilateralmente, la Administración podrá rescindir o resolver, según según corresponda, sus relaciones contractuales, por con venga al interés público. Las cláusulas constitucionales prevén la posibilidad de reducir empleos en razón de necesidades económicas o conveniencias de reestructuración, otorgando al trabajador una indemnización.

Sin embargo, uno de nuestros entrevistados nos ha hecho observar que la Constitución Política establece la estabilidad laboral en el empleo de los servidores públicos adscritos al Régimen de Servicio Civil, haciendo expreso señalamiento de que los mismos sólo pueden ser despedidos por las causales de despido que establece la legislación laboral. En cuanto al despido motivado en el interés público, sólo se puede ejecutar cuando se lleven a cabo procesos de reestructuración que la misma Carta Fundamental establece, cancelándosele al despedido una indemnización igual a la totalidad de años servidos. En este tipo de despido no existe la indemnización por daños y perjuicios. La figura de daños y perjuicios ocasionados opera básicamente en el derecho privado y se produce cuando, en un juicio ordinario de trabajo, el patrono no logra demostrar la causal de despido que invocó para ejecutar el despido.

En cuanto a las vacantes, los citados autores afirman que se cubren por medio de una selección interna o por concurso. Según los resultados, la Dirección General de Servicio Civil confecciona una terna para decisión de la autoridad jurisdiccional competente. La ley prevé la figura del funcionario de hecho, que es quien realiza iguales tareas que el servidor público regular, pero sin investidura o con una investidura inválida o ineficaz, aún en situaciones de urgencia o de cambios ilegítimos de gobierno, si no se declaró la ausencia o la irregularidad de la investidura, ni administrativa ni jurisdiccionalmente, y la conducta es desarrollada en forma pública, pacífica, continua y normalmente acomodada a derecho. Sin embargo, no existe relación de servicio entre el funcionario y la Administración.

Según uno de nuestros entrevistados, en términos generales, en relación al concepto de trabajo decente, existen diferencias radicales entre los trabajadores del Sector Público y los del Sector Privado, básicamente por la inexistencia de una organización sindical en el Sector Privado, motivo por el cual existe tan sólo un mínimo de derechos elementales para los trabajadores. Sin embargo, desde su punto de vista, el tema del trabajo decente en el Sector Público no ha sido debidamente

	<p>abordado. En cuanto a la protección social, en muchas entidades descentralizadas se está acudiendo con mucha frecuencia a un tipo de contratación laboral denominada Contrato por Servicios Profesionales, con el que las administraciones descentralizadas evitan precisamente empadronar a los trabajadores en la Seguridad Social (Seguro Social y Seguro de Riesgos del Trabajo), y también evitan pagar el décimo tercer mes (aguinaldo), vacaciones y otros “plus” salariales.</p>
<p>EL SALVADOR</p>	<p>La Constitución nacional establece la carrera administrativa. El Decreto Ley 507 define que la selección del personal que ingrese a la carrera administrativa se hará por medio de pruebas de idoneidad.</p> <p>Los funcionarios y empleados comprendidos en la carrera administrativa y protegidos por esta ley gozan de los siguientes derechos: a) de permanencia en el cargo o empleo (no podrán ser destituidos, despedidos, suspendidos, permutados, trasladados o rebajados de categoría sino en los casos y con los requisitos que establezca la legislación); b) de ascenso; c) de devengar el sueldo, viáticos y emolumentos que tuviere asignado el cargo o empleo para el que han sido nombrados; y sólo podrán hacerse los descuentos autorizados por la ley; d) de asuetos, vacaciones y licencias que señalan las leyes respectivas; e) de sobresueldos o aguinaldos en el mes de diciembre de cada año, en la forma y con las limitaciones que determine el decreto respectivo; f) de examinar los libros de registro que lleven las Comisiones o Tribunal de Servicio Civil; enterarse de las calificaciones que de sus servicios hagan sus superiores; y hacer, en su caso, los reclamos pertinentes; g) de jubilación, pensión, retiro o montepío, conforme a las leyes especiales sobre esta materia; y h) de funerales por cuenta del Estado o del Municipio.</p>
<p>PANAMÁ</p>	<p>Según la Constitución nacional, los servidores públicos se registrarán por el sistema de méritos; y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio. En los servicios públicos se instituyen, conforme a los principios del sistema de méritos, las siguientes Carreras: la Carrera Administrativa; la Carrera Judicial; la Carrera Docente; la Carrera Diplomática y Consular; la Carrera Sanitaria; la Carrera Militar, y las otras que la Ley determine. La Ley regulará la estructura y organización de estas Carreras de conformidad con las necesidades de la Administración.</p>

7. Empleo Público regido por Derecho Privado

<p>ARGENTINA</p>	<p>El personal de nuevos organismos (como los entes reguladores de servicios públicos) es regido por el derecho laboral privado. El empleo público tendió a incorporar aspectos relacionados con los nuevos procesos de trabajo, y el Estado comenzó a sustituir el empleo permanente por el empleo basado en la flexibilidad contractual. Los sistemas de retiros, de riesgos de trabajo y de obras sociales se equipararon con el Sector Privado.</p> <p>La legislación establece que el régimen de contrataciones por tiempo determinado comprende sólo la prestación de servicios transitorios o estacionales. Sin embargo, a partir del proceso de Reforma del Estado, se está produciendo la sustitución del empleo permanente por las formas contractuales a término, como los contratos de locación de servicios y las pasantías.</p>
<p>BRASIL</p>	<p>El servicio público se rige por la Consolidación de las Leyes del Trabajo, de aplicación en el Sector Público, excepto en aquellas materias en las que es expresamente regulado de manera diferencial. La Constitución Nacional determina que la ley podrá establecer los casos de contratación por tiempo determinado, para atender a necesidades temporarias de excepcional interés público.</p>
<p>CHILE</p>	<p>Más allá de los empleados de las empresas públicas, a los que nos referiremos luego, el Estatuto administrativo otorga al Estado la posibilidad de realizar contrataciones por honorarios a profesionales y técnicos de educación superior o expertos en materias determinadas, para llevar a cabo determinadas tareas no habituales o específicas. Puede utilizarse esta modalidad de contratación para personal extranjero que cumple con los requisitos antes enumerados. El personal por contrato se desempeña en su cargo por un año, con posibilidades de renovarlo o de ser finalizado antes de cumplido el plazo establecido (Binder, 2000).</p> <p>Existe otra modalidad de contratación, denominada “a honorarios”, por la que el contratado no se encuentra subordinado ni sujeto a ninguna dependencia. Sin perjuicio de lo dispuesto por la Constitución nacional, la ley habilita a otorgar a determinados empleos la calidad de cargos de la exclusiva confianza del Presidente de la República o de la autoridad facultada para efectuar el nombramiento. Se consideran funcionarios de exclusiva confianza los sujetos de libre designación y remoción del Presidente de la República o de la autoridad facultada para disponer el nombramiento. Estos empleos sólo pueden corresponder a los tres primeros niveles jerárquicos del respectivo órgano o servicio. Sin embargo, la ley podrá también otorgar la calidad de cargo de la exclusiva confianza a todos aquellos que conforman la planta de personal de la Presidencia de la República.</p>

<p>COLOMBIA</p>	<p>En las empresas mixtas, aquellas en las que el gobierno tiene participación económica, los funcionarios se rigen por el derecho privado. La nueva Ley de Carrera Administrativa crea una nueva modalidad de vinculación, a través del empleo temporal, no incluido dentro de la carrera administrativa. Este tipo de contrato está previsto para el ejercicio de actividades no permanentes de la administración, para desarrollar programas o proyectos de duración determinada, para consultoría y asesoría institucional, o para suplir necesidades de personal por sobrecarga de trabajo. Es común la existencia de contratos de prestación de servicios, para cumplir funciones de cargos necesarios para el desarrollo de las actividades públicas. Dichos contratos no generan una relación laboral: por lo tanto, las personas que los ejercen no reciben salarios, sino honorarios; además deben abonar como impuesto el 10% de sus ingresos y pagar la totalidad de las cotizaciones de la seguridad social, las que en el 2004 ascendían al 26.5%. Estos contratos no conceden el “estatus” de empleado público y, según un entrevistado, en realidad disfrazan una relación laboral a fin de reducir costos en la vinculación y hacer politiquería o clientelismo político.</p> <p>Según un representante sindical, esta nueva modalidad de contratación, en lugar de cumplir con un mejor ejercicio de la carrera administrativa, posibilita que la clase dirigente mantenga la concepción tradicionalista del Estado empleador y acuda a este tipo de vinculación para seguir proyectando la figura del clientelismo político. Por otro lado, nos comentó que otra posibilidad es que, a través de estos empleos transitorios, se pretenda legalizar las nóminas paralelas existentes por “los contratos de servicios”, ya que las actividades de los empleos temporales se asemejan a la finalidad de dichos “contratos” de servicios.</p>
<p>ECUADOR</p>	<p>Existe en Ecuador empleo público regulado por el derecho privado. En el marco del impulso a la desregulación en la administración del Estado, una de las principales políticas que se está implementando es la Descentralización del Estado, a través de la cual los organismos seccionales (municipios) toman a cargo competencias y atribuciones del Gobierno Central en varias áreas de la administración pública (salud, educación, vialidad, turismo, obra pública, etc.). Esto ha traído como consecuencia que, para los estudios técnicos, se prevea la contratación de consultores nacionales o extranjeros bajo la modalidad de contratos ocasionales del personal institucional, y la aparición de “tercerizadoras” (instituciones privadas) que toman a cargo determinadas atribuciones y actividades propias del Estado.</p>

<p>PERÚ</p>	<p>Según un estudio de Bonifacio y Falivene, la “laboralización” fue una de las estrategias de la primera etapa de la reforma del Estado en el Perú, signada por la construcción de islas de modernidad y eficiencia. Desde el punto de vista de las relaciones laborales, se produce un cambio, debido a que los nuevos diseños organizacionales establecen que las relaciones de empleo quedan sometidas al Derecho del Trabajo. El cambio de régimen laboral no modifica ni la naturaleza jurídica de la condición de servidor público, ni la naturaleza pública de la institución, pues las actividades y funciones de la institución son netamente públicas. Existe la máxima interrelación e indiferenciación práctica entre los regímenes laborales público y privado, cuestión que en estos momentos se encuentra en revisión.</p> <p>En el régimen privado no sólo son más altos los salarios, sino que son mayores los beneficios colaterales: de manera destacada, las dos gratificaciones anuales, la asignación familiar y la compensación por tiempo de servicios.</p> <p>En el régimen público, las remuneraciones son menores (lo que, por otro lado, ha generado mecanismos de incrementos encubiertos), y no hay mayores beneficios complementarios. Existe, en los contratos de servicios no personales, un vacío legal en cuanto a derechos y obligaciones tanto del empleador como del empleado.</p> <p>Existen otras formas de contratación, pretendiendo someter al derecho civil prestaciones que, por su propia naturaleza, corresponden al derecho administrativo, como los contratos de prestación de servicios que se rinden en el lugar y horario designados por la entidad, la que proporciona los elementos de trabajo y asume los gastos que la prestación del servicio demanda; y los contratos en los cuales, a pesar de ser solventados por fondos del Estado, la contratación se efectúa mediante organismos internacionales. Otra forma de contratación es por medio de las empresas intermediarias de servicios especiales así como de las cooperativas de trabajadores.</p>
<p>COSTA RICA</p>	<p>El sector descentralizado, las instituciones autónomas y semiautónomas, y aquellos órganos que se manejan con presupuesto aparte del gobierno central y no son adscritos están fuera del régimen de la Administración Pública. Sin embargo, gozan de inamovilidad y contrato de trabajo indefinido; y se rigen con estatutos internos de trabajo y convenciones colectivas.</p> <p>La Ley 7.494, de Contrataciones, habilita a la Administración para que, cuando lo justifique la satisfacción del fin público, utilice cualquier figura contractual que no se regule en el ordenamiento jurídico-administrativo. Utilizando su régimen ordinario de nombramiento de funcionarios, puede contratar, con sueldo fijo, a los profesionales que requieran para formalizar las operaciones, los avalúos, los peritajes, la atención de diligencias judiciales o administrativas o cualquier otro</p>

	<p>tipo de intervención profesional relacionada con los servicios que brindan. Según Bonifacio y Falivene, si bien existen contratos de este tipo en la Administración Pública, no son significativos en cuanto a cantidad.</p>
<p>EL SALVADOR</p>	<p>Los trabajadores que prestan servicios en las instituciones oficiales autónomas son regidos por el Código de Trabajo, es decir, por el mismo sistema que los trabajadores del Sector Privado. Por ejemplo, la Salud es autónoma y se rige por el Código de Trabajo.</p> <p>Existen en el SP formas de contratación paralelas que se encuentran regidas por el Código Civil. Son muy frecuentes los contratos civiles de Prestación de Servicios Profesionales para realizar consultorías y actividades técnicas, sanitarias y contables, entre otras, así como para desempeñar incluso trabajos permanentes. Nos comentaron que en muchos casos se utiliza esta forma contractual para disfrazar verdaderas relaciones laborales (fundadas en contratos de trabajo), y de esta forma se evita el pago de las prestaciones laborales y de la seguridad social.</p> <p>Desde el año 2001 a la fecha, casi 8.000 puestos que pertenecían al Servicio Civil dentro de los Ministerios están siendo transferidos a puestos por contrato de 3 a 6 o 12 meses.</p>
<p>PANAMÁ</p>	<p>Es una práctica frecuente la utilización del mecanismo de los contratos de “contingencia”, que consisten, de acuerdo a la Ley de Presupuesto de la Nación, en contrataciones de personal no incluido en la estructura, para la realización de actividades específicas requeridas y sobre todo temporales, cuya duración no puede ir más allá del período fiscal. Estas contrataciones privan al trabajador de todo tipo de protección. Sin embargo, en la práctica, se ha utilizado este mecanismo para contratar personal fuera de la estructura de personal, renovándole el contrato cada año durante varios lustros y aun décadas.</p> <p>Se utiliza también el llamado “contrato de servicios profesionales”, de características similares al anterior, “con la diferencia de que en el caso del contrato de contingencia se le pagan prestaciones a los contratados, mientras que en este tipo de contrato no hay prestaciones pero existe una mayor libertad laboral por parte del contratado”.</p> <p>Recientemente se ha impulsado el contrato por proyectos financiados internacionalmente, aunque por parte de las agencias financieras hay controles más eficientes que el control llevado a cabo en los otros dos tipos de contrataciones. La Constitución Nacional establece que los estudiantes y egresados de instituciones educativas prestarán servicios temporales a la comunidad antes de ejercer libremente su profesión u oficio por razón de Servicio Civil Obligatorio instituido por la presente Constitución. La ley reglamentará esta materia.</p>

8. Libertad Sindical

<p>ARGENTINA</p>	<p>La Constitución Nacional garantiza al trabajador en general, y no exclusivamente a los trabajadores del SP, protección contra el despido arbitrario. Los representantes gremiales gozan de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo.</p> <p>El derecho de libre asociación queda garantizado también a partir de la ratificación de los siguientes Tratados Internacionales: Declaración americana de los derechos del hombre; Pacto de San José de Costa Rica; Pacto internacional de los derechos económicos, sociales y culturales; Pacto internacional de derechos civiles y políticos; Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial; Declaración sociolaboral del Mercosur.</p> <p>La Ley de Asociaciones Sindicales N° 23.551 dispone: «La libertad sindical será garantizada por todas las normas que se refieren a la organización y acción de las asociaciones sindicales». Otorga el derecho a conformar asociaciones sindicales y a afiliarse.</p>
<p>BRASIL</p>	<p>La Constitución Federal asegura a los servidores públicos el derecho de libre asociación sindical y los siguientes derechos, entre otros: a) a ser representados por el sindicato; b) a la inamovilidad del dirigente sindical, hasta un año de finalizado su mandato; c) a que se les descuenten en planilla a los trabajadores afiliados el valor de las cuotas sindicales y las contribuciones definidas.</p> <p>Existen asociaciones sindicales de alcance nacional, aunque no de primer grado, sino que se trata de Confederaciones o Centrales Sindicales. Están siendo discutidas propuestas de reforma sindical.</p> <p>Según nos ha manifestado uno de nuestros informantes, el grado de representatividad de las organizaciones sindicales es relativo, ya que muchas de ellas mantienen la influencia de la intervención estatal instaurada por Getúlio Vargas, dictador de la década del '30, y que sigue practicándose debido a la vigencia de la CLT, creada por él y que “disciplina al movimiento sindical”.</p> <p>Se nos ha manifestado que los representantes sindicales no cuentan con libertad de acción en los lugares de trabajo ni con licencias gremiales. Los únicos protegidos por la ley son los directores sindicales. No obstante ello, son despedidos aun teniendo estabilidad temporal y las prerrogativas de líderes sindicales. De hecho, “quando muito incomodam chegam a ser ameaçados, até sofrendo atentados”.</p> <p>No existen representantes de los trabajadores en los lugares de trabajo, produciéndose un gran vacío entre la dirección del sindicato y la categoría. Algunos sindicatos municipales consiguieron, a escala municipal, contar con representantes. Esto sucedió en aquellas intendencias donde los administradores son más concientes y comprometidos.</p>

<p>CHILE</p>	<p>Los trabajadores de la Administración del Estado, incluidas las municipalidades, y del Congreso Nacional tienen el derecho de constituir, sin autorización previa, asociaciones de funcionarios. El único requisito es que deben sujetarse a la ley y a los estatutos de las mismas. Sin embargo, se les prohíbe a los funcionarios públicos el derecho de sindicalización.</p> <p>Las asociaciones de funcionarios pueden ser de carácter nacional, regional, provincial o comunal, según la estructura jurídica del servicio, repartición, institución o ministerio en que se constituyan. Aquellas asociaciones que tengan estructura jurídica nacional podrán tener como base la organización de sus funcionarios de la respectiva institución en la Región (Ley 19.296). Quedan excluidos del derecho de sindicalización y son regidos por la Ley de Asociaciones de Funcionarios Públicos, el personal de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, así como los funcionarios de las empresas del Estado dependientes del Ministerio de Defensa Nacional o que se relacionen con el Gobierno a través de éste.</p> <p>La asociación es libre y no requiere permiso previo, y la afiliación es voluntaria, personal e indelegable. Para gozar de personalidad jurídica, las asociaciones deben constituirse conforme a ley. Las asociaciones de funcionarios pueden constituir federaciones y confederaciones, y afiliarse o desafilarse de ellas. Estas organizaciones pueden a su vez constituir organizaciones internacionales de trabajadores, y afiliarse o desafilarse de las mismas, de acuerdo a las normas del derecho internacional. La afiliación a una asociación de funcionarios será voluntaria, personal e indelegable, y también el trabajador podrá desafilarse libremente.</p>
<p>COLOMBIA</p>	<p>La Constitución garantiza el derecho a conformar libremente sindicatos o asociaciones, sin la intervención del Estado. Su reconocimiento jurídico se producirá con la inscripción del acta de constitución. Quienes no gozan de este derecho son los miembros de la Fuerza Pública.</p> <p>El Código Sustantivo del Trabajo establece que a los representantes sindicales de los servidores públicos se les concedan permisos sindicales para que puedan atender las responsabilidades que se desprenden del derecho fundamental de asociación y libertad sindical. Aclara, además, que el Gobierno nacional reglamentará esta materia, en concertación con los representantes de las centrales sindicales.</p> <p>La OIT ha recibido numerosas quejas, pero el Gobierno de Colombia, en los hechos, no ha tomado las medidas necesarias y adecuadas para garantizar el libre ejercicio del derecho de asociación sindical y ha permitido que permanezcan en la impunidad los crímenes contra sindicalistas y dirigentes, y que se sigan cometiendo amenazas, desplazamientos forzados, asesinatos, desapariciones y</p>

	<p>otras violaciones que hacen imposible el efectivo ejercicio de este derecho, con lo cual incumple su deber de protección y garantía.</p> <p>Durante los últimos 11 años la violencia ha sido el principal obstáculo para el ejercicio de las libertades sindicales, cobrando más de 1.500 vidas, produciendo varios miles de desplazamientos forzados y varios centenares de desaparecidos entre los trabajadores.</p>
ECUADOR	<p>La Constitución Política garantiza el derecho de organización de trabajadores y empleadores y su libre desenvolvimiento, sin autorización previa y conforme a la legislación. Para todos los efectos de las relaciones laborales en las instituciones del Estado, el sector laboral estará representado por una sola organización.</p>
PERÚ	<p>La Constitución de 1933 no reconocía derechos sindicales a los empleados públicos y, más aún, el Estatuto y Escalafón del Servicio Civil y Pensiones prohibía la formación de sindicatos y el derecho de huelga. La Constitución Política actual reconoce los derechos de sindicación y huelga de los servidores públicos. No están comprendidos en ello los funcionarios del Estado con poder de decisión y los que desempeñan cargos de confianza o de dirección, así como los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.</p> <p>En la institucionalización de las relaciones laborales que está en proceso, se incluye la reciente creación del Registro de Organizaciones Sindicales del Sector Público, que dará personería jurídica a las organizaciones por medio de la Ley N° 27.556 del 23 de noviembre de 2001. El registro se realiza en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. En este momento el Sector Público se encuentra sin representación sindical legitimada.</p>
COSTA RICA	<p>La Constitución nacional garantiza a los trabajadores la libre sindicalización, con el fin exclusivo de obtener y conservar beneficios económicos, sociales o profesionales. Sin embargo, la única referencia que hace a las asociaciones la Ley General de la Administración Pública se refiere a las licencias sindicales, cuya extensión es de dos años, prorrogables por períodos iguales, en sindicatos debidamente reconocidos. Los trabajadores, durante los períodos en los que se encuentran bajo esta licencia, no tienen derecho a gozar de sus haberes.</p> <p>El Sector Público cuenta con un sindicato general, la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados, con ámbito de actuación en todas las entidades del gobierno central, del nivel municipal y de las instituciones autónomas y semiautónomas, así como de otras empresas públicas. Forma parte de la Federación Nacional de Trabajadores de los Servicios Públicos.</p> <p>A nivel sectorial, existen varios sindicatos de alcance nacional. La UNDECA representa a los trabajadores del Seguro Social; la ASDEICE, a los de energía y</p>

	<p>telecomunicaciones; la UPINS, a los de los seguros; la ANEJUD, a los trabajadores del Poder Judicial; y la ANPE aglutina a los profesionales en enfermería de uno u otro sexo.</p> <p>La Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados, con fundamento en su Proyecto Estratégico, ha logrado consolidar, según nos informó uno de sus miembros, un importantísimo diálogo con el Gobierno, el Sector Empresarial, los Medios de Comunicación y todo el espectro nacional. La ANEP aglutina alrededor de 13 mil trabajadores públicos y está afiliada a la Federación Nacional de Trabajadores de Servicios Públicos (FENTSEP), que aglutina alrededor de 22 mil trabajadores de diversos sectores públicos.</p> <p>En cuanto a la libertad de acción para los delegados sindicales, se nos ha comentado que ésta es aún un tanto limitada, debido a que en lo fundamental se limita al derecho de reunión. La Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados, en su caso, amén de las reuniones que celebran sus comités seccionales en los distintos centros en donde éstos operan, tiene un Comité Consultivo Nacional que se reúne una vez al mes, donde se hace análisis no sólo de la situación propia de las Relaciones Laborales en el Sector Público, sino también de la situación política y económica del país. Una situación similar se presenta en las otras agrupaciones sindicales de los servicios públicos aglutinados en la FENTSEP.</p>
EL SALVADOR	<p>Según la Constitución nacional, los patronos y trabajadores privados, sin distinción de nacionalidad, sexo, raza, credo o ideas políticas, y cualquiera que sea su actividad o la naturaleza del trabajo que realicen, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa de sus respectivos intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos. El mismo derecho tendrán los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas.</p>
PANAMÁ	<p>La Ley 9/90 reconoce la conformación de asociaciones de servidores públicos, pero no de sindicatos en el sector estatal.</p> <p>En cuanto al ejercicio de las actividades propias de los delegados sindicales, al no existir normas que reconozcan el derecho de la libertad sindical en el sector, no existen facilidades institucionales ni protección para la dirigencia. Debido a que la gestión de cada organización depende del arbitrio del jefe de la institución correspondiente, según nuestro informante existe un temor generalizado a la participación gremial, por las posibles represalias laborales.</p> <p>Se han presentado quejas ante la OIT por violación al cumplimiento del Convenio 87, al haber sido destituidos de sus cargos 44 dirigentes sindicales luego del cambio de gobierno de 1999.</p>

9. Empresas Públicas

ARGENTINA	Las empresas de servicios públicos han sido privatizadas. Las que se encuentran en manos del Estado se rigen por la Ley de Contrato de Trabajo, es decir, por el derecho privado.
BRASIL	Las relaciones laborales en las empresas públicas son reguladas por el régimen de las empresas privadas. Los mandatos, la evaluación de desempeño y la responsabilidad de las empresas quedan en manos de sus administradores.
CHILE	El Estado y sus organismos se encuentran habilitados por la Constitución nacional a desarrollar actividades empresariales o a participar en ellas, si una ley los autoriza. El personal que se desempeña en estas empresas se encuentra amparado por la legislación común aplicable a los particulares, es decir, por el derecho laboral privado.
COLOMBIA	Los trabajadores de las empresas públicas son considerados trabajadores oficiales, por lo que se rigen por el Código de Trabajo (derecho privado). De las empresas públicas, la única que ha quedado sin privatizar es la empresa petrolera nacional.
ECUADOR	Los empleados de empresas públicas privatizadas no se rigen por la Carrera Administrativa, sino por el derecho privado.
PERÚ	No se consideran servidores públicos los empleados de empresas o servicios económicos del Estado encargados de gestiones sometidas al derecho común, que se rigen por el derecho laboral o mercantil, según los casos. En algunas empresas públicas se dan negociaciones colectivas.
EL SALVADOR	No quedan en El Salvador empresas públicas, porque todas han sido privatizadas.
PANAMÁ	La única empresa que ha quedado en manos del Estado es la empresa de Aguas, que se rige por la Ley de Carrera Administrativa.

10. Organismos del Estado Empleador

<p>ARGENTINA</p>	<p>La Jefatura de Gabinete de Ministros es el órgano rector en materia de empleo público. Dictamina los deberes y derechos de los empleados del Poder Ejecutivo y de los organismos descentralizados. Se excluye a los funcionarios políticos; al personal militar, policial y de seguridad; al personal diplomático, al clero y al personal comprendido en las convenciones colectivas en el marco de la Ley 14.250.</p> <p>Existe el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA): para el establecimiento y el desarrollo de procesos transparentes y con fundamentos técnicos para la selección.</p> <p>Contraparte gubernamental responsable para la Negociación Colectiva: la Secretaría General de la Presidencia de la Nación; la Secretaría de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; la Secretaría de la Función Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros, y la Secretaria de Hacienda del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, según corresponda.</p>
<p>BRASIL</p>	<p>La Constitución Federal define que la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios deben constituir un Consejo de política de administración y remuneración del personal, integrado por servidores designados por los respectivos Poderes.</p>
<p>CHILE</p>	<p>Las asociaciones de funcionarios se encuentran sujetas a la fiscalización de la Dirección del Trabajo.</p>
<p>COLOMBIA</p>	<p>La Constitución establece que una Comisión Nacional del Servicio Civil será la responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, a excepción de aquellas carreras que tengan carácter especial.</p> <p>La citada Comisión es un órgano de garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público, de carácter permanente, de nivel nacional, independiente de las ramas y órganos del poder público, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. La legislación establece que, con el fin de garantizar la plena vigencia del principio de mérito en el empleo público de carrera administrativa, la Comisión Nacional del Servicio Civil actuará de acuerdo con los principios de objetividad, independencia e imparcialidad.</p> <p>Como responsable de la administración de la carrera administrativa son funciones de esta Comisión: a) establecer, de acuerdo con la ley y los reglamentos, los lineamientos generales con que se desarrollarán los procesos de selección para la provisión de los empleos de carrera administrativa de las entidades a las cuales se aplica la presente ley; b) acreditar a las entidades para la realización de procesos de selección, de conformidad con</p>

lo dispuesto en el reglamento, y establecer las tarifas para contratar los concursos, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 30 de la presente ley; c) elaborar las convocatorias a concurso para el desempeño de empleos públicos de carrera, de acuerdo con los términos y condiciones que establezcan la presente ley y el reglamento; d) establecer los instrumentos necesarios para la aplicación de las normas sobre evaluación del desempeño de los empleados de carrera administrativa; e) conformar, organizar y manejar el Banco Nacional de Listas de Elegibles; el Banco de Datos de ex empleados con derechos de carrera cuyos cargos hayan sido suprimidos y que hubieren optado por ser incorporados; y, el Banco de Datos de empleados de carrera desplazados por razones de violencia; f) remitir a las entidades, de oficio o a solicitud de los respectivos nominadores, las listas de personas con las cuales se deben proveer los empleos de carrera administrativa que se encuentren vacantes definitivamente, de conformidad con la información que repose en los Bancos de Datos a que se refiere el literal anterior; g) administrar, organizar y actualizar el registro público de empleados inscritos en carrera administrativa y expedir las certificaciones correspondientes; h) expedir circulares instructivas para la correcta aplicación de las normas que regulan la carrera administrativa; i) realizar los procesos de selección para el ingreso al empleo público a través de las universidades públicas o privadas o instituciones de educación superior, que contrate para tal fin; j) elaborar y difundir estudios sobre aspectos generales o específicos de la gestión del empleo público en lo relacionado con el ingreso, el desarrollo de las carreras y la evaluación del desempeño; k) absolver las consultas que se le formulen en materia de carrera administrativa.

Como órgano encargado de la vigilancia de la aplicación de las normas, son sus atribuciones: a) una vez publicadas las convocatorias a concursos, la Comisión podrá, en cualquier momento, de oficio o a petición de parte, adelantar acciones de verificación y control de la gestión de los procesos, con el fin de observar su adecuación o no al principio de mérito; y, dado el caso, suspender cautelarmente el respectivo proceso, mediante Resolución motivada; b) dejar sin efecto total o parcialmente los procesos de selección cuando se compruebe la ocurrencia de irregularidades, siempre y cuando no se hayan producido actos administrativos de contenido particular y concreto relacionados con los derechos de carrera, salvo que la irregularidad sea atribuible al seleccionado dentro del proceso de selección impugnado; c) recibir las quejas, reclamos y peticiones escritas, presentadas a través de los medios autorizados por la ley y, en virtud de ellas u oficiosamente, realizar las investigaciones por violación de las normas de carrera que estime necesarias, y resolverlas, observando los princi-

	<p>pios de celeridad, eficacia, economía e imparcialidad. Toda Resolución de la Comisión será motivada, y contra las mismas procederá el recurso de reposición; d) resolver en segunda instancia las reclamaciones que sean sometidas a su conocimiento en asuntos de su competencia; e) conocer de las reclamaciones sobre inscripciones, en el Registro de Empleados Públicos, de los empleados de carrera administrativa a quienes se les aplica la presente ley; f) velar por la aplicación correcta de los procedimientos de evaluación del desempeño de los empleados de carrera; g) poner en conocimiento de las autoridades competentes los hechos constitutivos de violación de las normas de carrera, para efectos de establecer las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales a que haya lugar; h) tomar las medidas y acciones necesarias para garantizar la correcta aplicación de los principios de mérito e igualdad en el ingreso y en el desarrollo de la carrera de los empleados públicos, de acuerdo a lo previsto en la presente ley; i) presentar un informe ante el Congreso de la República, dentro de los diez (10) primeros días de cada legislatura, o cuando éste lo solicite, sobre sus actividades y el estado del empleo público, en relación con la aplicación efectiva del principio de mérito en los distintos niveles de la Administración Pública bajo su competencia.</p> <p>En cuanto a los órganos de dirección y gestión del empleo público y la gerencia pública, encontramos el Departamento Administrativo de la Función Pública y una Comisión de Personal por cada entidad y organismo regulado por la Ley de Carrera Administrativa.</p>
<p>ECUADOR</p>	<p>La administración de los recursos humanos y de las remuneraciones del Estado está a cargo de los siguientes organismos: a) la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público; y, b) Unidades de Administración de Recursos Humanos de cada Entidad Pública. La Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (SENRES), con personalidad jurídica de derecho público, con autonomía técnica, funcional, administrativa y financiera, y con jurisdicción nacional, es el organismo que -además de las funciones y atribuciones establecidas para la Dirección Nacional de Personal en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, su Reglamento General y sus disposiciones conexas-, tendrá las siguientes atribuciones: a) ejercer la rectoría de la administración de los recursos organizacionales y humanos del Sector Público; b) proponer las políticas de Estado y de Gobierno relacionadas con la gestión de recursos organizacionales y humanos del Sector Público; c) emitir políticas, normas e instrumentos de desarrollo administrativo sobre diseño, reforma e implementación de estructuras organizacionales por procesos y recursos humanos, mediante</p>

Resoluciones que serán publicadas en el Registro Oficial a aplicarse en las instituciones, organismos y dependencias del Sector Público; d) evaluar y controlar la aplicación de las políticas, normas e instrumentos de desarrollo administrativo antes referidos; e) desempeñar la Secretaría Nacional Técnica del Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público (CONAREM); f) coordinar con el Ministerio de Economía y Finanzas los estudios relacionados con la programación económica del país que sirvan de base para la emisión de las resoluciones del CONAREM; g) remitir al CONAREM, para su conocimiento y resolución, estudios técnicos relacionados con la gestión de las remuneraciones del Sector Público; h) evaluar la aplicación de las políticas y normas remunerativas emitidas por el Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público (CONAREM); i) preparar y expedir los reglamentos de aplicación general de Gestión Organizacional por Procesos y de Recursos Humanos; j) administrar el Sistema Nacional de Información de Gestión Organizacional, Recursos Humanos e Ingresos de los servidores y trabajadores del Sector Público; k) administrar el Sistema de Información de Impedidos de ocupar puestos en el Sector Público, y requerir de las instituciones, organismos y dependencias la aplicación de las normas legales pertinentes; y, l) otras atribuciones que le asigne la Ley.

El Secretario Nacional es nombrado por el Presidente de la República y ejerce la representación legal y extrajudicial.

El Código de Trabajo establece que el Fisco, los consejos provinciales, las municipalidades y demás personas jurídicas de derecho público tienen la calidad de empleadores respecto de los obreros de las obras públicas nacionales o locales. Se entiende por tales obras no sólo las construcciones, sino también el mantenimiento de las mismas y, en general, la realización de todo trabajo material relacionado con la prestación de servicio público, aun cuando a los obreros se les hubiere extendido nombramiento, y cualquiera que fuere la forma o período de pago. Las citadas entidades tienen la misma calidad de empleadores respecto de los obreros de las industrias que están a su cargo y que pueden ser explotadas por particulares, aun cuando se decreta el monopolio. También tienen la calidad de empleadores: la Empresa de Ferrocarriles del Estado, de conformidad con lo establecido en el Decreto No. 183 de 4 de agosto de 1970; y los cuerpos de bomberos respecto de sus obreros.

Las Unidades de Administración de Recursos Humanos cuentan con las siguientes funciones: a) cumplir y hacer cumplir la presente Ley dentro de su jurisdicción administrativa, así como preparar los proyectos de reglamentos internos que fueren necesarios; b) promover, diseñar, programar y ejecutar

	<p>programas educativos, de ética pública y de capacitación para el personal de la Institución, e intervenir en ellos; c) proporcionar información sobre la carrera administrativa y respecto a las oportunidades de trabajo, capacitación y ascensos a los aspirantes a puestos; d) proporcionar asesoramiento para el establecimiento de sistemas técnicos de administración y de remuneraciones de recursos humanos en la Institución; e) cumplir las funciones técnicas que le fueren delegadas por la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público; f) desarrollar programas de reclutamiento para seleccionar candidatos idóneos para la Institución; g) elaborar y administrar las pruebas para el ingreso de los aspirantes a puestos, mediante concursos de méritos y oposición, bajo las modalidades de comparecencia, sin comparecencia, abiertos, cerrados y otros; h) certificar las nóminas de elegibles y enviarlas a las autoridades nominadoras que las soliciten; i) planear y administrar el sistema de evaluación del desempeño de la Entidad, mediante metodologías objetivas y principalmente cuantificables; j) preparar los registros y estadísticas del personal de la Institución; k) tramitar las sanciones disciplinarias a los servidores de la Institución, de conformidad con el régimen disciplinario vigente; l) Informar sistemática y permanentemente a la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público de sus actividades, así como preparar las sugerencias y trabajos para el mejoramiento de la administración de recursos humanos; m) establecer prácticas adecuadas de gestión de personal, supervisión, sistemas de sugerencias, salubridad y seguridad, evaluación de rendimiento, psicología laboral, motivación, condiciones adecuadas de trabajo y otras, dentro de la Entidad; n) participar en la preparación de los proyectos de presupuestos de gastos de personal de la entidad; o) presentar a su inmediato superior, para su aprobación, los planes y proyectos a los que se refieren los literales anteriores; y, p) otras funciones establecidas en la ley y sus reglamentos.</p> <p>Las Unidades de Administración de Recursos Humanos dependen técnicamente de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público; y administrativa, orgánica, funcional y económicamente, de sus respectivas instituciones.</p> <p>Con respecto a las remuneraciones de los dignatarios, autoridades, funcionarios, servidores y trabajadores de las entidades y organismos previstos, son Organismos de gestión, regulación y control de las mismas: a) la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público; b) el Ministerio de Economía y Finanzas; c) el Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos; y, d) la Contraloría General del Estado, en el ámbito de su competencia.</p>
--	--

<p>PERÚ</p>	<p>Aspectos referidos a los sistemas de racionalización y de personal pasaron a ser responsabilidad exclusiva de los titulares de cada entidad del Sector Público. No existen responsables de la gestión de los recursos humanos que sean profesionales a cargo de oficinas competentes, lo que provoca la falta de integralidad en la escasa información disponible. Esto quiere decir que cada Ministerio tiene a su cargo la administración de su propio personal, y que el Ministerio de Trabajo no tiene ninguna competencia en esta materia. El Ministerio de Trabajo es el referente institucional y al órgano de regulación y arbitraje en el nuevo registro de asociaciones sindicales públicas (Ley 27.556).</p>
<p>COSTA RICA</p>	<p>La legislación establece que corresponde al Presidente de la República dirigir y coordinar la tareas de Gobierno y de la Administración Pública central en su total conjunto, y hacer lo propio con la Administración Pública descentralizada. Los Ministros, en conjunto con el Presidente de la República, cumplen dichas tareas en la rama en la que han sido designados. Corresponde al Ministro de cada rama resolver las contiendas que surjan entre los funcionarios u organismos de su Ministerio. Para el Régimen de Servicio Civil, el responsable de los recursos humanos es la Dirección Nacional de Servicio Civil. Para las instituciones no cubiertas por el Régimen de Servicio Civil y para el sector descentralizado, el responsable es la Autoridad Presupuestaria correspondiente. Una y otra son homologadas por la Dirección General de Servicio Civil. La Procuraduría lleva la defensa del Estado y hace la interpretación de las normas sobre las que hay discrepancia: su interpretación se convierte en elemento vinculante para la administración.</p>
<p>EL SALVADOR</p>	<p>El Decreto Ley 507 establece a las Comisiones de Servicio Civil y el Tribunal del Servicio Civil. La descripción de puestos y definición de salarios se encuentra en manos del Ministerio de Hacienda. El Ministerio de la Gobernación es el encargado de reconocer la personería de las Asociaciones de Trabajadores del SP; y, el Ministerio de Trabajo, la de los sindicatos.</p>
<p>PANAMÁ</p>	<p>Los trabajadores de la Administración Pública dependen del Presidente de la Nación, mientras que la gestión del personal se realiza a nivel de cada Ministerio, en un órgano específico. Quien resuelve sobre las remuneraciones, como administrador general de los recursos humanos, es la Contraloría General de la República. El anteproyecto de la Ley 44 propone independizar del Órgano Ejecutivo la Dirección General de Carrera Administrativa. De esta manera se busca constituir dicha Dirección en una entidad autónoma.</p>

11. Actor sindical

ARGENTINA	<p>La responsabilidad del actor sindical en el Sector Público de la República Argentina recae en la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) y la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE).</p> <p>Existe pluralidad de sindicatos y coexistencia de sindicatos con personería gremial, por un lado, y sindicatos simplemente inscriptos, por el otro, situación que se contrapone con la de la actividad privada. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social dictó la Resolución N° 255, disponiendo que “la personería gremial que se otorgue a asociaciones sindicales representativas del Sector Público no desplazará, en el colectivo asignado, las personerías gremiales preexistentes”.</p> <p>En las empresas estatales y en el sistema financiero estatal actúan los gremios de rama (uno por actividad), y existen además sindicatos de personal no docente universitario, del Personal Civil de las Fuerzas Armadas (PECIFA), y de personal de la Dirección General Impositiva, de la Administración Nacional de la Seguridad Social, y de la Administración Nacional de Aduanas, entre otros. El personal militar y policial no está sindicalizado, aunque recientemente se están produciendo movimientos tendientes a la agremiación del personal policial. En el servicio diplomático existe una asociación de simple inscripción. La representación de los empleados públicos como sujetos de la negociación preserva el modelo de representación sindical de dicho sector y mantiene, por ello, el principio de representación plural de los trabajadores.</p>
BRASIL	<p>Existen asociaciones sindicales de alcance nacional, aunque no de primer grado, tratándose de Confederaciones o Centrales Sindicales.</p> <p>Según se nos ha manifestado, el grado de representatividad de las organizaciones sindicales es relativo, ya que muchas de ellas mantienen la influencia de la intervención estatal instaurada por Getúlio Vargas, «dictador de los años 30», y que sigue practicándose debido a la vigencia de la Consolidación de las Leyes de Trabajo (CLT), creada por él y que “disciplina al movimiento sindical”.</p> <p>Los representantes sindicales no cuentan con libertad de acción en los lugares de trabajo ni con licencias gremiales. Los únicos protegidos por la ley son los dirigentes sindicales. No obstante ello, pueden ser despedidos aun teniendo estabilidad temporal y las prerrogativas de líderes sindicales. No existen representantes de los trabajadores en el sector, produciéndose un gran hiato entre la dirección del sindicato y los representados.</p>
CHILE	<p>Según la Ley 19.296, las principales finalidades de las asociaciones de funcionarios son: a) promover el mejoramiento económico y de las condiciones de vida y de trabajo de sus afiliados, en el marco que esta normativa permite; b) procurar</p>

	<p>el perfeccionamiento de sus asociados, en los aspectos material y espiritual, así como también la recreación y el esparcimiento de ellos y de sus grupos familiares; c) recabar información sobre la acción del servicio público correspondiente, y de los planes, programas y resoluciones relativos a sus funcionarios; d) hacer presente, ante las autoridades competentes, cualquier incumplimiento de las normas del Estatuto Administrativo y demás que establezcan derechos y obligaciones de los funcionarios; e) dar a conocer a la autoridad sus criterios sobre políticas y resoluciones relativas al personal, a la carrera funcionaria, a la capacitación y a materias de interés general para la asociación; f) representar a los funcionarios en los organismos y entidades en los que la ley les concediere participación, y poder asumir, a solicitud del interesado, la representación de los asociados para deducir ante la Contraloría General de la República, el recurso de reclamación establecido en el respectivo Estatuto Administrativo; g) prestar asistencia y asesoría técnica a sus asociados y a sus grupos familiares, pudiendo los asociados otorgar también tal asistencia a los trabajadores pasivos que hubieren sido miembros del respectivo servicio o institución, si así lo solicitaren, y, también, procurarles recreación y esparcimiento a tales pasivos y a sus grupos familiares; h) constituir mutualidades, fondos y otros servicios así como concurrir a su constitución o asociarse y participar en ellos (asesorías técnicas, jurídicas, educacionales, culturales, de promoción, socio-económicas y otras); i) constituir instituciones de carácter previsional o de salud, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, así como concurrir a su constitución o asociarse y participar en ellas.</p> <p>Los trabajadores de las empresas del Estado pueden constituir sindicatos, pero siguiendo la legislación correspondiente al derecho privado. Quienes también están habilitados a conformar organizaciones sindicales, según la Ley de Reforma Laboral, son Los funcionarios de las empresas del Estado dependientes del Ministerio de Defensa Nacional o que se relacionen con el Gobierno a través de dicho Ministerio.</p>
<p>COLOMBIA</p>	<p>En el contexto del conflicto armado presente en Colombia, el sindicalismo es uno de los sectores más afectados, situación que se da a partir de asesinatos, desapariciones forzadas, amenazas y desplazamientos. Consecuencia de tal situación es el repliegue y retiro de los afiliados.</p>
<p>ECUADOR</p>	<p>Según nos fue informado, en el país existe una gran cantidad de centrales sindicales tanto en el Sector Público como en el privado, así como una buena cantidad de gremios de profesionales. Se nos ha detallado que,</p>

	<p>debido a la flexibilización laboral, parte de su accionar se ha visto afectado. No obstante ello, aún se mantiene la libertad de acción de la dirigencia</p>
PERÚ	<p>Según nos ha informado uno de nuestros entrevistados, el sistema de organizaciones sindicales en este país contempla regímenes diferenciados para el Sector Público y para el Sector Privado. No obstante ello, es común la aplicación de algunas disposiciones del régimen privado para solucionar vacíos legales en el ámbito público, basándose en el Principio de Analogía. En otros casos, existe mandato expreso de aplicar la legislación del régimen privado para dar solución a los asuntos del Sector Público. En las propias palabras de uno de nuestros informantes, “no hay interés del Estado por hacer una regulación transparente, clara o precisa que beneficie a sus trabajadores”. Los sindicatos se organizan y actúan a nivel de cada institución. La normatividad en materia sindical se encuentra más desarrollada o completa para los trabajadores del Sector Privado que para los trabajadores del Sector Público.</p> <p>En la institucionalización de las relaciones laborales que está en proceso, se incluye la creación, por medio de la Ley N° 27.556 del 23 de noviembre de 2001, del Registro de Organizaciones Sindicales del Sector Público, que dará personería jurídica a las organizaciones. A partir de la dación del Decreto Supremo N° 003-2004-TR, este Registro queda en la órbita del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.</p>
COSTA RICA	<p>En 1997 había 124 sindicatos inscriptos y activos en el Sector Público, con 87 mil afiliados, un 50% del empleo estatal, sin incluir organizaciones gremiales no sindicales con amplia cobertura y con un papel muy activo en la representación y defensa de los intereses de sus afiliados (cfr. Bonifacio). El Sector Público cuenta con un sindicato general, la Asociación de Empleados Públicos y Privados (ANEP), con ámbito de actuación en el gobierno central, el nivel municipal y en las empresas públicas, con unos 15.000 afiliados. Forma parte de la Federación Nacional de Trabajadores de los Servicios Públicos.</p> <p>1. Donde existe la convención colectiva de trabajo institucionalizada hay un sindicato único. 2. Donde no hay negociación colectiva institucionalizada, la hay de facto; y actúa el gremio con más fuerza o una articulación de gremios en coalición (como el docente). 3. Existen ámbitos, como el municipal, donde sindicatos que originalmente eran titulares de convención perdieron prestigio. 4. Nuevas organizaciones, aunque no tengan titularidad, ejercen la fuerza política y sustituyen a las que tienen titularidad, porque los trabajadores dieron la espalda a los representantes de estas últimas, y se pasaron a un gremio nuevo que consideraban que los representaba mejor.</p>

<p>EL SALVADOR</p>	<p>Algunos sindicatos han presentado ante el Ministerio de Trabajo una solicitud de personería jurídica y éste las ha rechazado bajo el argumento de que la Constitución política no permite la sindicación en este sector. Es el caso, por ejemplo, de la ATRAMEC, que aglutina a trabajadores del Ministerio de Educación.</p> <p>Existen Sindicatos de alcance nacional en instituciones oficiales autónomas, como por ejemplo el SIMETRISSS, el STISSS, y el STSEL, a nivel de algunas regiones del país. Al no tener la posibilidad de constituir sindicatos, los trabajadores se agrupan en asociaciones de trabajadores. En este nivel, existen organizaciones gremiales de alcance nacional, como por ejemplo la Asociación Salvadoreña de Empleados Municipales (ASTRAM), la Asociación Salvadoreña de Trabajadores del Órgano Judicial (ASTOJ) y la Asociación Nacional de Empleados Judiciales (ANEJUS). Según nos han informado, los sindicatos más representativos en el SP son los siguientes: en el ámbito de la seguridad social, el STISSS y el SIMETRISSS; en el sector eléctrico, el SIES y STSEL; en el sector agua y saneamiento, ANDA-SETA; en Municipales, la ASTRAM; en el sector judicial, la ANEJUS. La mayoría de ellos se encuentran aglutinados en la Federación Nacional de Trabajadores de los Servicios Públicos de El Salvador.</p> <p>Al no existir libertad de sindicalización formal, las actividades gremiales en el Sector Público son llevadas a cabo por organizaciones con una figura diferente: la asociación.</p>
<p>PANAMÁ</p>	<p>Existen empresas públicas que poseen sindicatos como herencias de legislaciones especiales que desaparecieron al ser privatizadas esas empresas (telecomunicaciones y electricidad).</p> <p>Existe una asociación de segundo grado, la Federación Nacional de Asociaciones y Organizaciones de Servidores Públicos y Trabajadores de Empresas y Servicios Públicos (FENASEP). Ésta representa a 27 organizaciones de trabajadores administrativos de diversas instituciones, con una afiliación aproximada del 25% de ellos. Según nuestro informante, “es la más aguerrida en la defensa constante de los trabajadores que representa, lo que ha valido que importantes personalidades de sus filas hayan alcanzado cargos de elección popular a diferentes niveles gubernamentales (parlamentarios, concejales, etcétera), siendo de destacar el caso de su último Secretario General que alcanzó la votación por circuito electoral más alta de todo el país”.</p> <p>Los gremios de maestros y médicos agrupan un alto porcentaje de los profesionales de sus áreas. Pero, debido a su carácter sectorial, su participación se limita a los temas de sus gremios.</p> <p>De todas las asociaciones, sólo la FENASEP actúa dentro del Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO), que es una estructura de coordinación de las 8 centrales obreras más representativas del país a nivel nacional e internacional.</p> <p>La OIT ha realizado una Observación al incumplimiento del Convenio 87, considerando que los artículos 174 y 178 de la Ley número 9 de 1994, que establecen respectivamente que no podrá haber más de una asociación en una institución, y que las asociaciones podrán tener capítulos provinciales o comarcales, pero no más de un capítulo por provincia, violan el derecho de libertad sindical.</p>

12. Instancias de participación

<p>ARGENTINA</p>	<p>La Ley N° 24.185, promulgada con posterioridad a la Ley de Asociaciones Sindicales, regula las negociaciones colectivas que se celebran entre la Administración Pública Nacional y sus empleados en general, con las exclusiones expresamente indicadas. La negociación puede ser general o sectorial.</p> <p>En 1990, la UPCN se integró como única asociación gremial en el Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA), y en el Comité Permanente Central de Carrera Administrativa del SINAPA; también propició el convenio colectivo de trabajo del sector, y asumió la representación gremial mayoritaria, promoviendo la sanción de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público.</p> <p>A fines de 1998 se firmó el primer Convenio Colectivo del Sector Público, que comprende a una gran parte del personal civil del Poder Ejecutivo Nacional. Se trata de un Convenio General que contiene un conjunto de escalafones sectoriales, que aún deben adecuarse a éste. Incluye al personal civil de la Administración Central y organismos descentralizados y pertenecientes a trece sistemas escalafonarios, entre los cuales se destacan: el personal de la CONAE, del CONICET, Guardaparques, del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, de la Dirección del Antártico, y de Puertos y Vías Navegables; el personal embarcado del INIDEP, el personal del INTA, del INTI, de Orquestas, Coros y Ballets, y el personal Profesional de los hospitales y organismos del Ministerio de Salud, de la Sindicatura General de la Nación y del SINAPA.</p> <p>La ATE participó como representación minoritaria en la negociación colectiva, pero no suscribió el Convenio. A principios de 2001, un decreto estableció su incorporación a la Comisión Permanente de Carrera del SINAPA.</p> <p>La negociación colectiva comprende todas las cuestiones laborales que integran la relación de empleo, tanto las de contenido salarial como las de condiciones de trabajo, a excepción de las siguientes: la estructura orgánica de la Administración Pública Nacional; las facultades de dirección del Estado; el principio de idoneidad como base del ingreso y de la promoción en la carrera administrativa. Existe la experiencia de otros organismos nacionales que no tienen convenio colectivo, pero sí acuerdos homologados por el Ministerio de Trabajo. En ellos, el presidente del organismo ejerce la representación patronal con amplias facultades, aunque subordinado al Ministerio de Economía en el tema salarial (casos del PAMI, obra social de los jubilados y pensionados, y de la ANSES).</p>
<p>BRASIL</p>	<p>El derecho a la Negociación Colectiva está vedado a los servidores públicos. La OIT ha realizado Observaciones señalando, por ejemplo, que: a) los funcionarios públicos no gozan del derecho de negociación colectiva, dado</p>

	<p>que por disposición constitucional su remuneración sólo puede ser fijada o alterada por ley específica; b) aún se estudia una reforma administrativa que prevea distintos regímenes de contratación de personal en la administración pública para otorgar la posibilidad a ciertas categorías de funcionarios de recurrir a la negociación colectiva para fijar sus condiciones de empleo, tal como sucede ya en las empresas estatales o sociedades de economía mixta; c) en el marco de la orientación de la jurisprudencia, el Tribunal Superior de Trabajo ratificó la interpretación de que los funcionarios públicos no gozan del derecho de concluir acuerdos o convenios colectivos de trabajo.</p> <p>Está siendo discutido en el Brasil un proyecto de ley por la cual se regularían las relaciones institucionales entre la Administración Pública y los sindicatos para la celebración de convenios especiales y contratos. Éstos constituirían el Sistema Democrático de Negociação Permanente (SDNP), que significaría la institución de metodologías participativas, y tendría carácter permanente, a fin de dar tratamiento a los conflictos y las demandas administrativas que surjan de los vínculos funcionales y del trabajo. Esta ley sería de aplicación a nivel federal, estadual y municipal –tanto para la administración directa como para la indirecta-, posibilitando también su aplicación a las empresas públicas y sociedades de economía mixta, contemplando todos los regímenes de trabajo que tuviera al Sector Público como empleador. Los participantes de esta negociación serían el gobierno, los sindicatos y la sociedad.</p> <p>No existe negociación colectiva formal.</p> <p>Existe un antecedente de este tipo de negociación, y es el “Sistema Permanente de Negociação Coletiva de Trabalho” del Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público do Estado de São Paulo (IAMSPE–SP), en 1989. En São Paulo se aplica el Convênio do Sistema de Negociação Permanente da Prefeitura Municipal de São Paulo.</p> <p>Según nos han comentado, no hay diálogo entre los representantes del Estado y de las organizaciones sindicales. El Poder de la Reserva Legal se encuentra en manos de los intendentes, gobernadores y presidentes. Por sus acciones, el Poder Legislativo es una sombra, un apéndice del Ejecutivo, y el Judicial no es completamente autónomo tampoco, debido a que depende de la ayuda económica del Ejecutivo. Por último, el Ministerio Público dista de ser el fiscalizador de la Ley.</p>
<p>CHILE</p>	<p>El derecho a negociar colectivamente se encuentra garantizado constitucionalmente para los trabajadores en general; pero no se cuenta con legislación específica que se refiera al Sector Público.</p>

COLOMBIA

La Constitución Nacional garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley.

El Código del Trabajo establece que los sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliegos de condiciones ni celebrar convenciones colectivas; pero los sindicatos de los demás trabajadores oficiales tienen todas las atribuciones de los otros sindicatos de trabajadores, y sus pliegos de peticiones se tramitarán en los mismos términos que los demás, aún cuando no puedan declarar o hacer huelga. Es decir que se permite la negociación colectiva a los trabajadores oficiales, -que, según uno de nuestros entrevistados, son aquellos que están vinculados con el Estado a través de un contrato de trabajo y, por lo general, desempeñan labores de sostenimiento y mantenimiento de la obra pública-, pero no a los empleados públicos.

La OIT ha hecho Observaciones al Gobierno de Colombia en reiteradas ocasiones para que reconozca de manera efectiva a los servidores públicos que no trabajan en la administración del Estado.

En el año de 1998, la Corte Suprema de Justicia consideró como acorde con la Constitución la diferenciación entre trabajadores oficiales y empleados públicos para efectos del ejercicio del derecho de negociación colectiva, señalando que los primeros gozan de este derecho plenamente, mientras que los segundos lo hacen de manera restringida; pues, si bien éstos tienen derecho a buscar y alcanzar soluciones concertadas en caso de conflicto, no se puede afectar en modo alguno la facultad que tienen las autoridades de fijar unilateralmente las condiciones de empleo. La Corte se ha pronunciado de esta manera: "... Esto significa que la creación de mecanismos que permitan a los empleados públicos, o sus representantes, participar en la determinación de sus condiciones de empleo es válida, siempre y cuando se entienda que en última instancia la decisión final corresponde a las autoridades señaladas en la Constitución, esto es, al Congreso y al Presidente en el plano nacional, y a las asambleas, a los consejos, a los gobernadores y a los alcaldes en los distintos órdenes territoriales, que para el efecto obran autónomamente.

Con esa misma restricción, es igualmente legítimo que se desarrollen instancias para alcanzar una solución negociada y concertada entre las partes en caso de conflicto entre los empleados públicos y las autoridades”.

La Asociación de Empleados del Municipio de Medellín (ADEM) ha realizado acuerdos colectivos con las administraciones municipales. En la actualidad, cuatro organizaciones sindicales de empleados públicos del Municipio de Medellín han presentado en conjunto un pliego de peticiones. Sin embargo, la Administración, por medio del doctor Sergio Fajardo Valderrama, se ha negado a iniciar conversaciones formales para discutir el petitorio.

La Ley 909 establece el funcionamiento regular de las Comisiones de Personal, como instancia de concertación entre ambas partes de la relación laboral. Con el propósito de que sirvan de escenario para tal fin, existirán Comisiones de Personal

	<p>Municipales, Distritales, Departamentales y Nacional, cuya conformación y funciones serán determinadas por el Reglamento que para el efecto expida la Comisión Nacional del Servicio Civil.</p>
ECUADOR	<p>El derecho a la negociación colectiva está garantizado por la Constitución Política, tanto para el ámbito privado como para el público. En varias empresas privadas del Estado existen contratos colectivos para sus trabajadores. Sin embargo, según se nos ha informado, sus alcances sociales son disminuidos paulatinamente en ambos casos.</p> <p>Si bien es frecuente el diálogo entre las partes, a menudo los resultados no son satisfactorios, llegándose a conflictos laborales.</p>
PERÚ	<p>La Constitución no otorga a los servidores públicos el derecho a la negociación colectiva. No existen en el Sector Público procedimientos aceptados para la negociación bajo la forma de convenios colectivos; sin embargo, según nos ha señalado uno de nuestros entrevistados, “existe de hecho la negociación colectiva en el Sector Público. Negocia cada entidad”. Un proceso de diálogo se ha establecido en el Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo (Cfr. Bonifacio y Falivene).</p> <p>La Ley 28.175 establece los convenios colectivos como fuente de derecho. Se encuentra en suspenso en estos momentos.</p>
COSTA RICA	<p>Bonifacio y Falivene establecen distintas situaciones con respecto a la negociación colectiva, pero señalan que no se desarrolla a nivel de la Administración central, que se encuentra regulada, como ya hemos descrito, por el derecho administrativo. Esto quiere decir que la negociación colectiva sólo se aplica a los organismos regidos por el derecho del trabajo. Donde existe la convención colectiva de trabajo institucionalizada hay un sindicato único. Donde no hay negociación colectiva institucionalizada, la hay de facto, y allí actúa el gremio con más fuerza o una articulación de gremios en coalición (como el docente). Existen ámbitos, como el municipal, donde sindicatos que originalmente eran titulares de convención perdieron prestigio. Nuevas organizaciones, aunque no tengan titularidad, ejercen la fuerza política y sustituyen a las que tienen titularidad, porque los trabajadores dieron la espalda a los representantes de estas últimas, y se pasaron a un gremio nuevo que consideraban que los representaba mejor.</p> <p>Los autores antes mencionados describen algunas características de la negociación: los sindicatos, como titulares de la negociación de Convenciones Colectivas, tienen vigentes un total de 54 convenios: 42 en el Sector Público y 12 en el Sector Privado.</p>

	<p>Las formas de participación de las organizaciones sindicales descritas por Bonifacio y Falivene son: el diálogo, la negociación de hecho o de derecho, y la convención colectiva de trabajo. No queda explicitado si todas estas formas son de aplicación para el Sector Público. Cada seis meses se reúne la Comisión Nacional de Salarios.</p> <p>Según uno de nuestros entrevistados, es muy común y frecuente que los dirigentes sindicales con mayor prestigio en el país tengan encuentros con el Presidente de la República, los Presidentes Ejecutivos de las empresas públicas, los Parlamentarios y otros represen</p>
<p>EL SALVADOR</p>	<p>Al no existir sindicatos, tampoco se encuentra habilitada la negociación colectiva. Sí existen Convenios Colectivos en las entidades autónomas, donde, como ya se ha referido, existen sindicatos reconocidos legalmente por la Constitución y el Gobierno.</p> <p>Al igual que en el Sector Privado, los funcionarios del Estado son renuentes a dialogar con las organizaciones de trabajadores del Sector Público para resolver los conflictos laborales. Por lo general no los reconocen como interlocutores válidos, por lo cual los trabajadores organizados se ven en la necesidad de hacer uso de mecanismos de presión social y ante la opinión pública, para abrir espacios de negociación con los funcionarios del Estado. En cada Ministerio u organismo se van abriendo espacios de diálogo, donde la parte trabajadora es representada por sus Asociaciones o gremios.</p>
<p>PANAMÁ</p>	<p>Los funcionarios públicos panameños no gozan del derecho al ejercicio de la negociación colectiva, aunque este país ha ratificado el Convenio Internacional correspondiente. La Ley 9/90 autoriza la negociación colectiva entre asociaciones de empleados y la administración. Excepto la negociación colectiva llevada a cabo en el Canal de Panamá, no existen otras experiencias en esta materia. En efecto, no ha sido firmado ningún convenio colectivo entre las Asociaciones de Servidores Públicos y la Administración Central. Sin embargo, existe un precedente en este país durante la década de los '80, cuando se firmaron aproximadamente 80 acuerdos institucionales y cuatro entre la administración estatal y FENASEP, poniendo fin a huelgas. Nuestro entrevistado considera esta experiencia como un precedente de la negociación colectiva en el sector.</p> <p>Según uno de nuestros entrevistados, en los últimos 5 años los espacios de diálogo se cerraron y sólo la FENASEP, como miembro activo de la CONATO, ha logrado acceder a los diálogos nacionales planteados. Los otros gremios, por su parte, no han tenido acceso a la administración, excepto en algunos casos de simpatías o coordinaciones político-partidistas de escasos miembros dentro de algunas agrupaciones.</p>

13. Instancias de resolución de conflictos

ARGENTINA	La instancia de resolución de conflictos es la Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales (CoPAR), conformada por tres representantes titulares y tres suplentes del Estado empleador, y tres representantes titulares y tres suplentes de la parte gremial. Tiene la función de interpretar el Convenio Colectivo de Trabajo e intervenir en la resolución de conflictos. La Constitución Nacional le garantiza a los gremios el derecho de recurrir a la conciliación y al arbitraje, y el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozan de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y de las relacionadas con la estabilidad de su empleo.
BRASIL	No existen instancias formales de resolución de conflictos. La huelga generalmente se radical. Se conforman comisiones de negociación, la asamblea decide, y luego el acuerdo se convierte en proyecto de ley, que es remitido a la Cámara Municipal. Otras veces la decisión es judicial. Las decisiones judiciales consisten en acciones civiles públicas, mandatos de seguridad, notificaciones judiciales y extrajudiciales. Algunos conflictos son de rápida resolución, otros demoran mucho tiempo en ser resueltos. Compete a la Justicia del Trabajo procesar y juzgar los reclamos laborales de los funcionarios públicos municipales contra el Municipio con el que mantienen relaciones laborales. Es decir que se sigue la misma vía que el derecho privado.
CHILE	Los funcionarios públicos tienen derecho a reclamar ante la Contraloría General de la República cuando se incumple la legalidad afectando los derechos que les son garantizados por su Estatuto. Cuentan con este mismo derecho las personas que se postulan a un concurso público para ingresar a un cargo en la Administración del Estado.
COLOMBIA	La Constitución nacional establece que es deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo. El Código del Trabajo establece que se someterán a arbitraje obligatorio los conflictos colectivos de trabajo que se presenten en los servicios públicos esenciales y que no hubieren podido resolverse mediante arreglo directo. La Ley 584 de 2000 define aquellas categorías de trabajadores susceptibles de ser amparadas por el fuero sindical: entre ellos los servidores públicos, exceptuando aquellos servidores que ejerzan jurisdicción, autoridad civil o política o cargos de dirección o administración.

<p>ECUADOR</p>	<p>Ante la violación de algún derecho consagrado en la Ley de Servicio Civil, ésta prevé que los servidores públicos tienen la potestad de reclamar ante el Tribunal Distrital de Contencioso Administrativo del lugar donde se originó el acto administrativo impugnado o del lugar donde ha generado efecto dicho acto. Este derecho podrá ejercitarlo el servidor, sin perjuicio de requerir a la autoridad competente de la entidad pública que revea el acto administrativo que lo perjudica.</p> <p>Según la Constitución nacional, los conflictos colectivos de trabajo son sometidos a tribunales de conciliación y arbitraje, integrados por los empleadores y los trabajadores, presididos por un funcionario del trabajo. Estos tribunales son los únicos competentes para la calificación, tramitación y resolución de los conflictos.</p>
<p>PERÚ</p>	<p>El Decreto Legislativo 276 se refiere a las Comisiones permanentes de procesos administrativos disciplinarios. Se da derecho al trabajador a interponer recurso de reconsideración frente a una posible sanción. Más recientemente, se creó un Tribunal de la Administración Pública como instancia administrativa para los reclamos de los servidores públicos. Las Resoluciones de este Tribunal son impugnables por acción contencioso-administrativa frente a tribunales habilitados al efecto.</p>
<p>COSTA RICA</p>	<p>El Estatuto de Servicio Civil establece que, con el fin de proteger al servidor público, se crean dos instituciones: la Dirección General de Servicio Civil y el Tribunal de Servicio Civil. En 1993 la Sala Constitucional establece que las relaciones laborales colectivas en el ámbito estatal no se rigen por el Código del Trabajo, sino por el derecho administrativo, lo que sirve para declarar inconstitucionales los laudos arbitrales.</p>
<p>EL SALVADOR</p>	<p>La Constitución Política establece de manera general que se garantiza a los trabajadores el derecho de huelga, excluyendo a los trabajadores públicos y a los militares. El derecho de huelga en El Salvador es un derecho de los trabajadores y no de los sindicatos. La Ley de Servicio Civil establece como causal de despido para un trabajador del SP el declararse en huelga.</p> <p>A pesar de estar prohibida la huelga, es común que los trabajadores la practiquen, pero bajo el nombre de “suspensión de labores”.</p> <p>Aunque, como podrá apreciarse, no todos son de aplicación a los trabajadores de la Administración Central, existen los siguientes mecanismos de resolución de conflictos formales e informales:</p> <p>A) Mecanismos Formales Permanentes:</p>

	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inspecciones realizadas por el Ministerio de Trabajo ante denuncia presentada por sindicatos o trabajadores, además de las inspecciones periódicas que de acuerdo a la ley se deben realizar (Sector Privado e Instituciones Oficiales Autónomas); 2. Conflictos Colectivos de Trabajo de carácter económico y jurídico (Sector Privado e Instituciones Oficiales Autónomas); 3. Juicios Individuales de trabajo, para dirimir conflictos individuales, en sus diferentes niveles. Juzgados de Primera Instancia, Cámaras de Segunda Instancia, y Corte Suprema de Justicia (Sala de lo Civil) (Sector Privado e Instituciones Oficiales Autónomas); 4. Comisiones del Servicio Civil y Tribunal del Servicio Civil (Sector Público no comprendido en la Carrera Administrativa); 5. Procesos de Amparo y Contenciosos Administrativos ante las correspondientes Salas de la Corte Suprema de Justicia. <p>B) Mecanismos Informales Permanentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Comités Obrero–Patronales que operan al interior de las empresas; 2. Mesas Laborales en el Sector Público (por ejemplo, en las Municipalidades); 3. Comités de Gestión Hospitalaria (Red Nacional de Salud). Cabe aclarar que, como dentro del SP no están reconocidos los sindicatos, tampoco pueden presentarse conflictos colectivos.
<p style="text-align: center;">PANAMÁ</p>	<p>“Es casi permanente el conflicto, debido a la falta de normas de protección a debido a los trabajadores y los abusos de las autoridades”. Los tribunales se han plegado a la Administración, por lo que no es muy común acudir a ellos en búsqueda de solución a los conflictos. El diálogo producido por la presión de cualquiera de las partes es lo que normalmente obliga a buscar soluciones momentáneas, posponiendo permanentemente la verdadera solución del conflicto. La Junta de Apelación y Conciliación de la Carrera Administrativa es una instancia creada por la Ley 9/90 para solucionar tanto conflictos individuales como conflictos colectivos. Sin embargo, esta Junta no ha funcionado, ya que la administración ha obstaculizado su funcionamiento, al eludir el nombramiento de sus integrantes, al menos durante los últimos 5 años.</p>

14. Derecho de huelga

ARGENTINA	<p>El derecho de huelga está garantizado por la Constitución Nacional a los gremios en general. Hay una limitación de su ejercicio en los servicios esenciales.</p>
BRASIL	<p>El derecho de huelga está garantizado por la Constitución Federal, dentro del capítulo de derechos sociales. En el régimen anterior este derecho se encontraba prohibido. En la actualidad sólo está vedado a los miembros de las Fuerzas Armadas, en razón del tipo de actividad desarrollada. En razón de la supremacía del interés público y de la necesaria continuidad de los servicios públicos, el ejercicio de este derecho debe darse dentro de los límites de una regulación normativa específica.</p> <p>En la actualidad son frecuentes las huelgas, manifestaciones, ocupaciones de intendencias, audiencias públicas y campamentos, motivados por la necesidad y cuando el abuso y esa necesidad se tornan insostenibles. Sus resultados suelen ser consistentes, ya sea por la movilización o por la intervención de la Justicia.</p>
CHILE	<p>Según lo establecido en la Constitución nacional, los funcionarios del Estado y de las municipalidades no pueden ejercer el derecho de huelga. Este derecho también se encuentra vedado a las personas que trabajan en corporaciones o empresas, cualquiera que sea su naturaleza, finalidad o función, que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o a la seguridad nacional. La ley establece los procedimientos para determinar cuáles son estas corporaciones o empresas cuyos trabajadores están sometidos a la mencionada prohibición.</p>
COLOMBIA	<p>La Constitución garantiza a los trabajadores el derecho de huelga, excepto en los servicios esenciales. Los trabajadores oficiales tienen garantizado este derecho, pero no así los empleados públicos. Los servicios esenciales son luego definidos en el Código del Trabajo, que considera como servicio esencial a “toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas”.</p> <p>Actividades de servicios esenciales: a) las que se presten en cualquiera de las Ramas del Poder Público; b) las de empresas de transportes por tierra, agua y aire; y de acueducto, energía eléctrica y telecomunicaciones; c) las de establecimientos sanitarios de toda clase, tales como hospitales y</p>

	<p>clínicas; d) las de establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia; e) las de las plantas de leche, plazas de mercado, mataderos y de todos los organismos de distribución de estos establecimientos, sean ellos oficiales o privados; f) las de todos los servicios de la higiene y aseo de las poblaciones; g) las de explotación, elaboración y distribución de sal; h) las de explotación, refinación, transporte y distribución de petróleos y sus derivados, cuando estén destinadas al abastecimiento normal de combustibles del país, a juicio del Gobierno; i) cualesquiera otras que a juicio del Gobierno interesen a la seguridad, sanidad y enseñanza y a la vida económica o social del pueblo. El Gobierno decidirá de las actividades de que trata este ordinal, previo concepto que solicite al Consejo de Estado.</p> <p>La OIT ha formulado una Observación a esta definición, por considerar que viola el Convenio 87 de libertad sindical, ya que prohíbe la huelga no sólo en los servicios esenciales en el sentido estricto del término (“aquellos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población”), sino también en una cantidad de servicios que no son necesariamente esenciales, con la posibilidad de despedir a los dirigentes sindicales que hayan intervenido o participado en una huelga ilegal, incluso cuando la ilegalidad resulta de exigencias contrarias a los principios de libertad sindical, además de la facultad del Ministro del Trabajo para someter el diferendo a fallo arbitral cuando una huelga se prolongue más allá de cierto período.</p> <p>Es continua la manifestación de conflictos colectivos, debido a la constante vulneración de derechos laborales y al recorte de los mismos, cuestión que se inscribe dentro de la política de flexibilización de los derechos de los trabajadores y reducción del Estado. Por lo general, los sindicatos de empleados públicos han acudido a las vías de hecho, en la búsqueda de una solución que interese a sus agremiados. Entre estas vías de hecho se encuentra el paro o cese de actividades.</p>
<p>ECUADOR</p>	<p>Si bien el derecho de huelga está garantizado constitucionalmente, la propia Constitución Política prohíbe la paralización, a cualquier título, de los servicios públicos, en especial de los de salud, educación, justicia y seguridad social; energía eléctrica, agua potable y alcantarillado; procesamiento, transporte y distribución de combustibles; transportación pública y telecomunicaciones. Luego, define que la ley establecerá las sanciones pertinentes.</p> <p>Últimamente ha crecido en el país el número de conflictos laborales,</p>

	<p>generados por la reducción o congelamiento de la masa salarial: esto tiene alcance tanto en obreros como en profesionales del Sector Público y del Privado. La resolución de estos conflictos tiene como base el diferir las aspiraciones para el futuro o finalmente no cumplirlas.</p>
<p>PERÚ</p>	<p>En la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (Decreto Ley 25.593) sólo se reconoce el derecho de huelga a los trabajadores privados, consignando que el derecho de huelga no alcanza a funcionarios del Estado con poder de decisión o a los que desempeñan cargos de confianza o de dirección, a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía, a los magistrados del Poder Judicial, -lo cual se hace extensivo a los miembros del Ministerio Público en virtud del artículo 158° constitucional- y a los miembros del Tribunal Constitucional. La declaración de la huelga requiere la verificación de su procedencia como requisito para determinar su legalidad. La huelga en los servicios públicos esenciales está reglamentada, para asegurar la continuidad de la prestación, sobre la base de la información por parte de las empresas acerca del número de trabajadores, horarios y turnos a cumplir para ello. La Ley incluye entre los servicios esenciales los siguientes: los servicios sanitarios y de salubridad; de limpieza y saneamiento; de electricidad, agua, desagüe, gas y combustible; de establecimientos penales; de comunicaciones y telecomunicaciones; de transporte; de defensa y seguridad nacional; y de administración de justicia, etc.</p>
<p>COSTA RICA</p>	<p>La Constitución nacional garantiza el derecho de huelga, aunque lo restringe cuando se trata de servicios básicos de salud, seguridad ciudadana, energía eléctrica y agua potable, entre otros. Desde la aprobación del Código del Trabajo, el derecho de huelga ha sido vedado a los trabajadores de servicios públicos, incluyendo a todos los trabajadores del Estado o de sus instituciones.</p> <p>Es relativamente frecuente la manifestación de conflictos colectivos, que en la práctica se resuelven por las vías de hecho, dado que el cumplir con los procedimientos establecidos en la Ley hace sumamente difícil ganar una causa. Generalmente se llevan a cabo movimientos de huelga y en el proceso de la correspondiente negociación se logran los objetivos sindicales. Se nos ha manifestado que desde hace aproximadamente unos quince años no se resolvía un conflicto colectivo judicialmente. A la fecha está por resolverse uno suscitado por la negativa de los representantes patronales a firmar una Convención Colectiva de Trabajo.</p>

<p>EL SALVADOR</p>	<p>La Constitución nacional establece que los trabajadores tienen derecho a la huelga y los patronos al paro. Para el ejercicio de estos derechos no será necesaria la calificación previa, después de haberse procurado la solución del conflicto que genera la huelga o el paro mediante las etapas de solución pacífica establecidas por la ley. Los efectos de la huelga o el paro se retrotraerán al momento en que éstos iniciaron. Se prohíbe la huelga de los trabajadores públicos y municipales, así como el abandono colectivo de sus cargos.</p>
<p>PANAMÁ</p>	<p>La Constitución nacional reconoce el derecho de huelga. La legislación reglamenta su ejercicio y podrá someterlo a restricciones especiales en los servicios públicos que ella determine. La Ley 9/94 regula la huelga de los servicios públicos estableciendo que su única causa legal es el incumplimiento de un laudo arbitral por parte de la autoridad estatal. Por lo tanto, previamente a una huelga, debe someterse el conflicto al arbitraje obligatorio. La huelga está permitida, pero las trabas a su implementación son tantas que impiden su efectivo ejercicio.</p>

INFORMACION COMPLEMENTARIA

EL CD ADJUNTO CONTIENE LOS ANEXOS IV, V y VI

ANEXO IV : CARTA IBEROAMERICANA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

ANEXO V : CONVENIOS DE TRABAJO DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

ANEXO VI : RECOPIACIÓN NORMATIVA.

BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, Mario, y otros. *Trabajadores del Estado en Iberoamérica*. Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1998.

Un conjunto de especialistas hispanoamericanos en Derecho del Trabajo analiza la situación legal y real de los trabajadores al servicio del Estado en sus respectivos países (Argentina, Brasil, Chile, España, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay), considerando temas como la estabilidad, la contratación, las remuneraciones y los derechos a la organización sindical en el marco de las reformas del Estado.

- AYALA MONTERO, Carlos. *La libertad sindical del Sector Público de Panamá*, Documento de Trabajo para el Seminario-Taller sobre Libertad Sindical para el Sector Público, OIT/ISP, Chile, diciembre de 2004.

Completa recopilación legislativa de la normativa aplicable al Sector Público de Panamá.

- BINDER ROSAS, Jaime. *El servicio civil de carrera en Chile*. Documento presentado en el V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, 2000.
- BONIFACIO, José Alberto; FALIVENE, Graciela. *Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana: Argentina, Costa Rica, México y Perú*. Documento de trabajo sobre la investigación realizada para el BID/CLAD en el año 2002, presentada en la 2ª Reunión sobre Gestión Pública y Transferencia (New York 4–5 de abril de 2002).

Estudio comparado de las relaciones laborales en el Sector Público en Argentina, Costa Rica, México y Perú.

- *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Aprobado por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, 23-24 de junio de 2003. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución N° 11 de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”, 14-15 de noviembre de 2003).

Declaración de Principios generales acerca de las RRLL en el SP, producida por representantes de los Organismos de la Función Pública del hemisferio, con énfasis en los contenidos básicos que debieran cumplir las áreas de Gobierno.

- OIT. *Libertad sindical en el servicio público*, Ginebra, 1975.

Conferencia Técnica donde se analizan los siguientes temas:

1º Libertad sindical en la función pública:

- a) Situación de los funcionarios respecto del derecho de asociación;
- b) Organizaciones de funcionarios;
- c) Protección contra actos de discriminación antisindical.

2º Procedimiento para la determinación de las condiciones de empleo en la función pública.

- OIT. *La Libertad Sindical*. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, del Consejo de Administración de la OIT. 2º edición, Ginebra, 1976.

Conjunto de decisiones emitidas sobre la mayor parte de los aspectos de la libertad sindical y de la protección de los derechos sindicales, sobre la base del examen de más de ochocientos casos analizados por el Comité.

- OIT. *335º informe del Comité de Libertad Sindical*. Ginebra, noviembre de 2004.
- OIT. *Aplicación de las normas internacionales del trabajo, 2004*. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Ginebra, 2004.
- OIT. *Resoluciones de la Comisión Paritaria del Servicio Público de la Organización Internacional del Trabajo*. Véase: www.ilo.org/public/spanish/dialogue/sector/sectors/pubserv.htm.
- OIT. *Revista Internacional del Trabajo*. Volumen 113, N° 4, 1994, Número del 75 aniversario, p. 491-596.

Un conjunto de personalidades internacionales reflexionan sobre la misión de la OIT. A lo largo de una serie de artículos breves, exponen su pensamiento sobre la mundialización de la economía, el desarrollo social, los cambios en las funciones respectivas de gobiernos, sindicatos y empresas, la promoción de las normas del trabajo y la posibilidad de incluir cláusulas sociales en los acuerdos comerciales internacionales.

- OZAKI, Muneto. *Relaciones de trabajo en la Administración Pública: Países en desarrollo*. Ginebra, OIT, 1991.

Analiza las diferencias entre las relaciones de trabajo en la administración pública de los países en desarrollo y las de los países industrializados con economía de mercado. También analiza los diferentes sistemas del mundo en desarrollo y los cambios que se producen en ellos.

- RIAL, Noemí (Comp.) *Estado argentino. Transformación de las relaciones laborales: Convenio Colectivo de Trabajo 1999/2000*". Buenos Aires, Fundación Unión y Universidad Nacional de Tres de Febrero, 1999.

Un conjunto de autores analiza las modificaciones en las relaciones laborales en el Estado a partir de la sanción del 1º Convenio Colectivo de Trabajo del Sector Público.

- RIAL, Noemí. Artículo citado en el documento de ex becarios argentinos del grupo Bologna, Castilla la Mancha, Turín, XIII Encuentro Puerto Varas, noviembre de 2004.

Artículo que desarrolla la discusión actual acerca de la representatividad de los actores sociales y las formas emergentes de representación de los trabajadores.

- SEPÚLVEDA MALBRÁN, Juan Manuel; VEGA RUIZ, María Luz (Eds. y Coord). *Guía didáctica para la Negociación Colectiva*. Lima OIT-ETM, Servicio de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, 1998.

Completo manual dirigido a la formación sindical en todos los temas teóricos y prácticos de la negociación colectiva: niveles, contenidos, materias, actores, procedimientos, etcétera.

- SIMÓN, Julio César. *Modelo estatal y negociación colectiva*. Buenos Aires, Editorial La Ley, 1994.

Se refiere a la evolución de los modelos del Estado (Estado Liberal Clásico, Estado de Bienestar, Estado Neoconservador) y sus efectos en las relaciones laborales. Presenta como alternativa futura el concepto de Nuevo Estado Social.

- SULBRANDT, José. *Tendencias del Empleo Público*. Caracas, CLAD-UNPAN, 2002.

Recopilación estadística del número de trabajadores en el SP y su relación con la PEA de cada país.

- TREU, Tiziano. *Relaciones de trabajo en la Administración Pública: Tendencias y perspectivas*. Ginebra, OIT, 1993.

Analiza las características de las relaciones de trabajo en la administración pública de siete países industrializados de economía de mercado (Alemania, EEUU, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Suecia).

- VEGA RUIZ, María Luz. *La reforma laboral en América Latina. Un análisis comparado*. Lima, OIT-Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2001.

Análisis comparado de reformas laborales con orientaciones flexibilizadoras en 17 países (Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Méjico, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Rep. Dominicana, Uruguay y Venezuela), donde se concluye que en 11 de los 17 países considerados se han dado reformas laborales con orientaciones flexibilizadoras.

- VILLARROEL, Amalia (Comp.). *Estado argentino: la formación de sus negociadores*. Buenos Aires, OIT-UPCN, 2003.

Recopilación de las ponencias y conclusiones del Ciclo de Seminarios-Taller de Formación para Negociadores del SP, organizado por la OIT (ACTRAV) y el Frente de Gremios Estatales de Argentina, llevado a cabo entre agosto y noviembre de 2003.

* * *