

BID

**BANCO INTERAMERICANO DE
DESARROLLO**

Diálogo Regional de Política

Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública

CLAD

**CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACIÓN PARA
EL DESARROLLO**

ANÁLISIS COMPARADO DE LAS RELACIONES LABORALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LATINOAMERICANA

Argentina, Costa Rica, México, y Perú

(Informe resumido)

Julio 2002
(Versión corregida)

Trabajo elaborado por **JOSÉ ALBERTO BONIFACIO** y **GRACIELA FALIVENE**, bajo la coordinación del CLAD.

El documento es parte de una serie de trabajos comisionados por el Banco Interamericano de Desarrollo para el Diálogo Regional de Política. La versión original (enero 2002) fue presentada en la Segunda Reunión de la Red de Gestión y Transparencia, del Diálogo Regional de Política del BID.

Las opiniones aquí expresadas son propias de los autores y no reflejan necesariamente las posturas del BID ni del CLAD.

El BID se reserva el derecho de edición final.

ANÁLISIS COMPARADO DE LAS RELACIONES LABORALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LATINOAMERICANA

Argentina, Costa Rica, México y Perú

A. INTRODUCCIÓN

El presente documento es una síntesis del estudio “Análisis Comparado de las Relaciones Laborales en la Administración Pública Latinoamericana. Argentina, Costa Rica, México y Perú”.¹

El análisis cubre el período 1990-2000, que ha estado caracterizado, entre otros procesos, por los de ajuste y modernización estatal, crecientes demandas sociales hacia los aparatos estatales, políticas y programas focales, variación de competencias jurisdiccionales en ciclos cortos, una mayor importancia de la sociedad civil frente a los aparatos gubernamentales, marchas y contramarchas del proceso de democratización, debate referido a los servicios públicos indelegables frente a la fuerte corriente privatizadora, y una búsqueda variable de transparencia de los procedimientos y calidad de las prestaciones en un contexto de nuevos desafíos regulatorios de servicios concurrentes con el ámbito privado.

El informe presenta en primer lugar un marco teórico cuya finalidad es exponer las ideas que orientan el estudio, identificando las principales variables e hipótesis. Luego se presentan los resultados del estudio, teniendo en cuenta los antecedentes del ambiente institucional y los aspectos relativos al universo específico de las relaciones laborales. La sección final de conclusiones sintetiza las observaciones más relevantes, presentando a consideración un “índice de desarrollo de relaciones laborales constructivas”, elaborado con base en variables nominales que dan cuenta de la existencia o no de situaciones consideradas indispensables en la conformación de una infraestructura institucional, facilitadora de resultados valiosos en la perspectiva del interés público.

B. ALCANCES Y METODOLOGÍA

Con respecto a la caracterización general de los países se han seleccionado, de diferentes bases de datos, indicadores que permiten visualizar su evolución y también analizar a grandes rasgos el peso del empleo público en el mercado del trabajo, y los resultados del sector educativo y sanitario.²

El estudio considera, a efectos de determinar su universo, la definición de “personal del servicio público” de la OIT³ como “todas las personas empleadas por las autoridades públicas, independientemente de que éstas sean de la administración central, federal, regional, provincial (o, en su caso, estatal, cantonal o de un Land , etc.) o local, o empleadas

¹ Este trabajo de investigación se ha desarrollado entre los meses de noviembre de 2001 y enero de 2002, como parte de la agenda de la Red de Gestión Pública y Transparencia del Diálogo Regional de Políticas iniciado por el Banco Interamericano de Desarrollo, organismo que encomendó al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo hacer los arreglos para su supervisión y realización. El documento completo, “Análisis Comparado de las Relaciones Laborales en la Administración Pública Latinoamericana. Argentina, Costa Rica, México y Perú” tiene 246 páginas, incluidos los siguientes anexos: I. Bases Constitucionales; II. Historia normativa; III. Legislación; IV. Indicadores económicos, sociales y laborales de los países. Similitudes y diferencias; V. Actores entrevistados; VI. Cuestionario de indagación. Lineamientos para entrevistas a actores seleccionados.

² Ver Anexo “Indicadores económicos, sociales y laborales de los países. Similitudes y diferencias”.

³ Comisión Paritaria del Servicio Público, Quinta reunión, Ginebra, 1994

por instituciones públicas autónomas dedicadas a actividades ajenas a la industria o el comercio. Este término abarca tanto a los funcionarios que tienen reconocida esta condición y pueden estar sujetos a un régimen jurídico especial (personal titular), como a los empleados públicos, es decir, a los trabajadores que, sin haber adquirido la condición de funcionarios públicos, están ligados contractualmente a la Administración (personal no titular).”

Dentro del universo del personal del servicio público, el estudio se focaliza en las relaciones laborales que afectan al personal civil del servicio público no financiero, en tres ámbitos específicos de actuación gubernamental:

- a) la administración nacional centralizada y descentralizada;
- b) el sector salud y,
- c) el sector educación.

Asimismo, para los sectores de educación y salud en Argentina y México, se consideran las relaciones laborales en el ámbito nacional o federal y subnacional (estadual, provincial o local), según a quien corresponda la responsabilidad de los respectivos servicios.

El análisis se centra en las relaciones laborales que se encuentran intermediadas por las principales fuerzas sindicales, seleccionadas por su representatividad y por el papel que ejercen en relación con las condiciones de trabajo en el sector público, así como los mecanismos de representación y negociación colectiva y el peso de la afiliación sindical de los empleados públicos en los diferentes niveles y sectores.

Entre los actores clave entrevistados se han incluido a especialistas con reconocimiento político en materia de relaciones laborales en el sector público y, en el ámbito estatal, a los actores con responsabilidad en los siguientes campos: regulación y administración de las relaciones laborales, con respecto a la carrera administrativa general, así como en la salud y la educación; reforma del Estado; presupuesto y control; conflictos; recursos humanos; relaciones sindicales o gremiales; salud, y educación. En la esfera laboral, se entrevistaron representantes sindicales de la administración central, la salud y la educación.

La metodología centrada en entrevistas a informantes clave proveyó información general descriptiva de varios individuos involucrados; fue útil para la verificación y generación de ideas; resultó un enfoque flexible y profundo y de fácil realización; y adecuado para proveer una base para la comprensión y el análisis.

También se recurrió a un amplio relevamiento de información secundaria, incluyendo bibliografía general y especializada, documentos oficiales e informes, así como un vasto conjunto de información institucional pública y privada disponible en Internet.⁴

C. LINEAMIENTOS CONCEPTUALES

A fin de comparar el proceso y actual estado de desarrollo de las relaciones laborales en el sector público de los países seleccionados, dos lecturas complementarias se presentan necesarias. La primera tiene como propósito obtener una descripción que, a partir de los rasgos principales del contexto de cambio en el aparato del Estado, aborde las características del empleo público, identifique y caracterice a los actores de las relaciones laborales y considere las reglas que siguen en su interacción, así como los temas de la

⁴ Este material está detallado en los capítulos “H. Bibliografía” e “I. Información en Internet” del Informe Completo.

agenda y su dinámica. La segunda lectura sigue el enfoque dialéctico crítico, y procura contrastar las experiencias descritas de las relaciones laborales del sector público de cada país con el “modelo de relaciones laborales constructivas” que se postula en el estudio, a fin de verificar la discrepancia, su explicación y la tendencia de cambio.⁵

Los aspectos centrales de las lecturas que se proponen y se desarrollan, son aplicados en cada capítulo, y se sintetizan comparativamente en el capítulo final.

a) Contexto y componentes de las relaciones laborales

Las relaciones laborales en el sector público latinoamericano son disímiles en su historia y características, y para comprenderlas cabalmente es menester situarlas en relación con los cambios institucionales que tuvieron lugar a partir de los procesos de reforma estructural del Estado, así como en relación con los distintos sistemas legales que encuadran la relación de empleo y, especialmente, atendiendo a la heterogénea gama de prácticas que derivan de la cultura política y administrativa de cada país.

En particular, es necesario abordar los aspectos que dan cuenta de la estructura, tamaño y características del universo en que se desenvuelven las relaciones laborales para comprender el espacio de actuación de los distintos protagonistas involucrados, realidad que se completa considerando el marco regulatorio de esas relaciones, así como las perspectivas que los actores intervinientes tienen sobre la agenda vigente, los procesos en los cuales intervienen y las prácticas efectivas de la dinámica relacional, incluyendo los conflictos y su resolución.

El marco de las políticas

La pertinencia de contextualizar el análisis en las reformas que se han realizado desde los años ochenta y durante los noventa, es que las mismas modificaron aspectos significativos de la estructura y operación del sector público, involucrando las relaciones laborales. De hecho, sus aspectos más conflictivos fueron llevados al centro de la escena pública, por dos razones principales relacionadas: el redimensionamiento hacia abajo del aparato estatal, reduciendo costos, puestos de trabajo y estructuras, y la reacción del sector laboral por la afectación de las fuentes de empleo y los ingresos.

La modificación de las funciones estatales en el marco de procesos de modernización, ha implicado una nueva distribución de competencias y otros cambios en la gestión pública, por los cuales la relación entre el sector público y privado respecto de la prestación de servicios lleva a interrelaciones novedosas con consecuencias sobre las modalidades de contratación estatal y en las relaciones laborales. En particular, debe considerarse la tendencia en el mercado de trabajo a pautar condiciones de empleo más flexibles, bajar costos laborales, y demandar nuevas calificaciones y competencias que se contraponen con los sistemas rígidos, centralizados y uniformes propios de las burocracias públicas.

Si se considera a la nueva gestión pública como un conjunto de respuestas pragmáticas de los gobiernos a las presiones del entorno para orientar la administración a la obtención de resultados por medios como la devolución de autoridad, la responsabilización, la

⁵ El enfoque propone interpelar la diferencia entre el ser y el deber ser social, la determinación histórico causal de la discrepancia y las posibilidades de transformar lo que existe en la dirección de lo que debería existir. Cfr. Mayntz, Renate; Holm, Peter y Hübner, Peter; Introducción a los Métodos de la Sociología Empírica. Alianza Universidad, Madrid, 1993, Pág 34.

competencia y la elección, la provisión de servicios adecuados a los ciudadanos y el fortalecimiento de las funciones centrales de gobierno, se derivan diversas implicaciones en las relaciones entre gerentes y empleados públicos, ministerios y agencias autónomas, administración y autoridades políticas, y, administración y ciudadanos (Ormond y Loeffler, 1999:147, 159).

El diagnóstico de las disfunciones de los sistemas de servicio civil desde la perspectiva gerencial (Longo, 2001: 21 s.), ha destacado el exceso de regulaciones, su estandarización, la escasa autonomía que se otorga a los directivos, las restricciones a la movilidad laboral y la morosidad en los sistemas de gestión de recursos humanos, entre otras.

Las reglas

Existe una tensión entre los sistemas normativos característicos de los países latinoamericanos, y la dinámica de las relaciones laborales. Las constituciones consagran principios y 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, tanto bajo la impronta 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 estatus alcanzado por la negociación colectiva y aún cuando la misma no exista en el sector público. Lo singular es la presencia simultánea de ambas orientaciones, incluso en el mismo espacio administrativo, particularmente 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 estabilidad y los derechos se disminuyen en aras de otros valores imperantes en el mercado de trabajo y en la economía.

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 público, y en este caso, en el marco de los procesos de reforma estructural.⁶

Las condiciones extraordinarias en el mercado de trabajo, con amplias tasas de informalidad y desempleo, llevan en oportunidades a los sindicatos a avalar una regresión de las condiciones de trabajo, con baja o congelamiento de salarios; 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 que se las dota de mayor legitimidad que la que poseen las medidas unilaterales, desde el momento que crean obligaciones entre sus signatarios.⁷

Se argumenta habitualmente que las normas tienen una escasa capacidad explicativa para comprender las prácticas sociales, especialmente cuando se ha podido verificar en las administraciones públicas de la región un alto grado de informalidad; 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 se convierten en el eje de reivindicaciones de los trabajadores, se reclama su observancia, se procura su flexibilidad, se modifican para recortar o ampliar beneficios para las partes, y también son 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. Los convenios son: el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 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), y la Recomendación correspondiente 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 podrán fijar modalidades particulares de aplicación. El siguiente cuadro ilustra este aspecto.

Cuadro N° 1: Convenios de la OIT suscritos por los países

PAIS	CONVENIOS			
	87	98	151	154
ARGENTINA	X	X	X	X
COSTA RICA	X	X		
MEXICO	X			
PERU	X	X	X	

Fuente: Elaboración propia

⁶ Alvarez de Magliano, M. Cristina “De Nordensthol a Soengas. La jurisprudencia de la Corte Suprema frente a la situación de emergencia”, D.T., t. LI-A, págs. 401/412. Citada por Simón (1999).

⁷ Simón, Julio. “El orden público laboral ante las reformas de los últimos diez años”. XXVas. Jornadas de Derecho Laboral. Asociación de Abogados Laboralistas. Simón comenta que se trata de la negociación por concesiones, que es la mecánica habitual de desarrollo de las negociaciones en actividades recesivas y cuando existen niveles de desempleo medios y altos. Mar del Plata, noviembre de 1999.

Los actores de la parte laboral

En lo concerniente a los actores, teniendo en cuenta la definición de personal del servicio público adoptada, la intencionalidad de aproximarse al proceso efectivo de desarrollo de las relaciones laborales del sector público, lleva a considerar como tales a cualquier persona, individual o colectiva, que en forma estable tiene la capacidad de acumular fuerza y necesidades y de actuar para producir hechos en una situación.⁸

Los sindicatos, que asumen la representación y defensa de los intereses del personal en la esfera laboral, son los actores más destacados en la representación de los intereses de los trabajadores. La realidad sindical es diversa, y existen casos en que esta representación colectiva es ejercida por asociaciones que carecen de personería gremial, adoptando diversas formas jurídicas.⁹ Incluso hay quienes propugnan la habilitación de estas asociaciones para celebrar convenios bajo el principio de la norma más favorable, cuando sean capaces de obtener beneficios superiores a los que obtienen los sindicatos que actúan en el mismo sector.

Así como las autoridades que representan al Estado deben asumir restricciones de índole económica, política o ideológica que condicionan los términos en los cuales las negociaciones pueden ser realizadas, también los sindicatos afrontan dificultades en su quehacer. Entre ellas destacan debilidades que reconocen orígenes diferentes: mayor resistencia a la sindicación; la precarización del empleo por efecto de las políticas de flexibilización; la pérdida de prestigio, que también afecta a muchas instituciones representativas; acciones de los gobiernos destinadas a recortar o limitar el poder sindical; incremento del desempleo y auge de la economía informal; etc.¹⁰

Hay segmentos importantes de trabajadores del Estado que están al margen de cualquier sistema de relaciones laborales. Es el caso de los numerosos grupos que pueden estar formalmente cubiertos por las normas del derecho laboral, pero que por las dificultades de fiscalización o por vacíos legales están excluidos de hecho de esa cobertura. Los contratos temporales, o a tiempo parcial limitan la participación en la negociación colectiva (Sepúlveda 1998).¹¹

Los actores estatales

Se destaca a nivel analítico la pertinencia de hacer una separación clara entre las competencias políticas y las gerenciales. Al nivel político, se definen las estrategias generales, las prioridades, las normas de calidad y la distribución de recursos, mientras que incumbe a la gestión administrativa aplicar los objetivos políticos.

Los políticos representan a la autoridad del Estado, e incluyen a personas y equipos que

⁸ Matus, Carlos. Política, Planificación y Gobierno, OPS, Washington, 1987, pág. 744

⁹ Es el caso de las asociaciones docentes de Costa Rica y también en Argentina, donde las asociaciones de simple inscripción pueden ser parte de negociaciones colectivas, aunque carezcan de convenios formalizados.

¹⁰ Simón, Julio César; "Algunos apuntes sobre fortaleza y debilidad del Sindicato en Argentina", Fundación Altos Estudios Sociales, 4º Congreso Internacional de Política Social, Laboral y Previsional, Bs.As., 1992, págs. 116/130.

¹¹ Sepúlveda Malbrán, Juan Manuel y Vega Ruiz, María Luz, editores y coordinadores. "Guía Didáctica para la Negociación Colectiva", Organización Internacional del Trabajo -Equipo Técnico Multidisciplinario-Lima Servicio de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, Primera edición: Mayo de 1998.

ejercen responsabilidades de gobierno en las instituciones públicas. En este caso, lideran órganos del Poder Ejecutivo, cuyo titular los designa libremente, al tiempo que los faculta para el ejercicio de autoridad y decisión, ya sea en ministerios, secretarías de estado o cualquier otra oficina jerarquizada del gobierno.

Subordinados a los actores políticos, ejercen protagonismo como actores los directivos de áreas sustantivas que dirigen los procesos a través de los cuales se ponen en práctica las políticas y se producen los servicios públicos. Situados al frente de unidades específicas e investidos de autoridad jerárquica, configuran la parte superior de la línea media de las organizaciones, respondiendo ante el nivel político del funcionamiento de parcelas concretas de la actuación administrativa. Estos actores están encuadrados en una tipología heterogénea de estatutos, con cargos definidos normativamente como políticos o de confianza, o puestos pertenecientes a los niveles superiores del escalafón funcional, adscripciones fundadas en criterios mas o menos profesionales y encuadradas en diferentes tipos de contrataciones de servicios no personales o de personal eventual, que incluso pueden estar intermediados por organismos internacionales (Longo, 1996).¹²

Desempeñando un papel particular, como una categoría de actores importantes, destacan los directivos de áreas reguladoras, que conforme a la naturaleza de su competencia para las relaciones laborales, pueden dividirse en cinco grupos principales. El primero, son los Directores de Recursos Humanos, o del servicio civil, o de áreas de recursos humanos en diferentes niveles, incluyendo el órgano de gestión, regulación e interpretación general como así también los sectoriales en cada organismo público. El segundo, lo componen las oficinas que administran, fijan y/o proponen normas a nivel general o sectorial, para la contratación de personal y/o servicios tercerizados. El tercero, se corresponde al área económico-presupuestaria, que administra las vacantes y fiscaliza la elaboración de niveles salariales y sistemas de remuneraciones, sea tanto a nivel nacional como estadual, colocando límites a promociones, aumentos y contrataciones. El cuarto grupo, incluye a las áreas de modernización y reforma administrativa e institucional, habitualmente ubicadas en los más altos niveles de gobierno. Finalmente, los actores ocupados de la regulación de la actividad sindical, oficinas encargadas del registro y control de los sindicatos, que en general regulan la obtención de la personería gremial y las condiciones para mantenerla.

En otro orden, pueden identificarse actores institucionales que proveen el arbitraje y el control, con incidencia directa sobre las relaciones laborales: el parlamento, el defensor del pueblo, la auditoría, la procuración y los tribunales arbitrales.¹³ Estos últimos actúan como un tercero entendiendo en la definición de conflictos entre partes.¹⁴

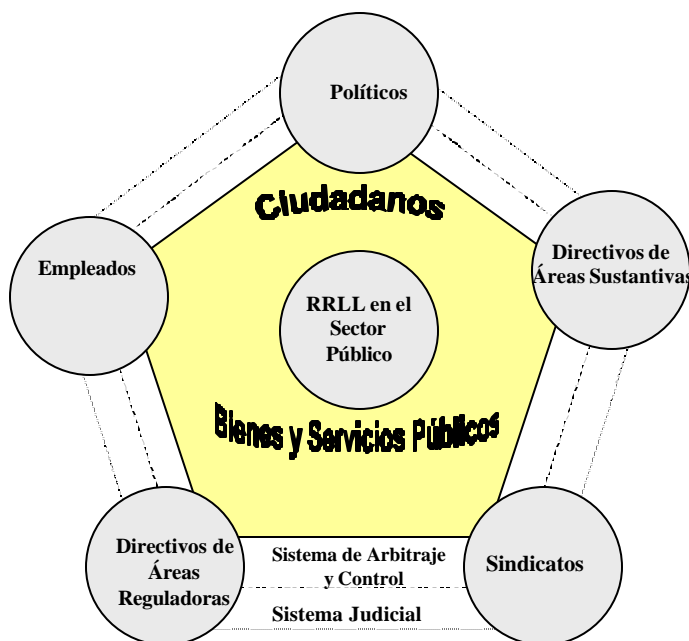
¹² Longo, Francisco; "Políticos, directivos y sindicatos como actores de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas"; Papers ESADE Nro. 148; julio 1996

¹³ El parlamento interviene activamente y de modo muy directo en las materias vinculadas a las relaciones laborales, incluso más allá de su obvio rol institucional. En cuanto al ombudsman, se involucra en proteger de las arbitrariedades, las desviaciones de poder y los errores de la administración pública local, así como en atender las inquietudes de quienes se sientan afectados por abusos, negligencias o irregularidades. La auditoría se encarga de controlar y fiscalizar actividades gubernamentales sobre la gestión financiera y presupuestaria de los organismos públicos, pudiendo tener como ámbito de injerencia el sistema general de control del Estado nacional o subnacional, o bien de control en un organismo específico. La procuraduría es el órgano de referencia de asesoramiento jurídico en temas laborales de los Estados, y asume también la representación por parte de la patronal, instruye investigaciones y sumarios.

¹⁴ Sus decisiones son similares a un tribunal si se refieren a conflictos jurídicos que suponen los derechos y obligaciones. Cuando se refieren a derechos económicos, es un laudo que la tercera parte considera adecuado. En ambos casos, tanto laudo como sentencia arbitral, no son ejecutorias, sino que se asemejan a un convenio

El sistema judicial se constituye como actor a través de las decisiones de los tribunales, ordinarios o de trabajo, que se pronuncian definitivamente en litigios de derechos y obligaciones, correspondiendo su última instancia a la Corte Suprema de Justicia o Tribunal Constitucional, según el país.

Cuadro N° 2: Los actores de las relaciones laborales



Fuente: Elaboración propia

La agenda

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 como 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 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 vendrán a destacar las llamadas reformas de segunda generación.¹⁵

colectivo que obliga jurídicamente a las partes, pero que requiere para hacerlo ejecutar, la presentación de una demanda a los tribunales.

¹⁵ 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 Reunión

En el 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 los procesos e instituciones democráticas, 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 derechos y obligaciones recíprocas, entre otros no menos importantes.

En el terreno específicamente laboral, tiene 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, y 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 la escasez de recursos para su mejora y 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 las demoras o falta de pago de los salarios.

Así, no es de extrañar el surgimiento de nuevas formas de contratación en la administración pública, mediante la realización de contratos más flexibles, 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, y del acceso a la carrera, y discriminados respecto de las prestaciones propias del personal permanente de la administración; en otros casos, las remuneraciones de este personal superan a las del personal permanente, duplican las funciones de éstos, incluso se vuelven personal casi estable por la renovación permanente de sus contratos; también ocurre que este personal no se sujeta a los procesos de selección y evaluación, dando lugar a modalidades clientelares de empleo.

También 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 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.¹⁶

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 de 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.

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.

¹⁶ Propuestas de Programa y Presupuesto para 2000-2001, volumen 3º, página 48. Departamento de Administración Pública, Legislación y Administración Laborales de la OIT.

b) Modelo de relaciones laborales constructivas en el sector público

En un contexto en el cual la legitimidad del desempeño gubernamental confronta severos cuestionamientos de parte de distintos actores sociales, los que a su vez reclaman del Estado políticas que suponen reconocerle responsabilidad directa y protagonismo activo en la provisión de bienes y servicios públicos que inciden en la calidad de vida de las personas ¹⁷, se juzga relevante que en el análisis de las relaciones que establece el Estado como empleador con distintas instancias de representación de los servidores públicos, se incluya una perspectiva que permita apreciar como dicho marco relacional puede proveer condiciones favorables para promover el interés público. En general, ellas supondrían la existencia de canales de diálogo y negociación propicios para superar conflictos, evitar la confrontación y la violencia, así como reglas cuyo respeto por las partes garantice el aseguramiento de valores –vg. igualdad de oportunidades, equidad, libertad de organización y expresión, así como otros derechos y deberes sociales, políticos y económicos-, en orden a los cuales se ha construido la institucionalidad de lo público.

Así es que se propone abordar en particular las condiciones concurrentes para que las relaciones laborales en el sector público faciliten la cooperación entre los actores, siendo este un factor que contribuye al logro de los objetivos propuestos por gobiernos que asientan su legitimidad de origen en la democracia pluralista, a la que refuerzan recurriendo a procedimientos igualmente democráticos para, finalmente, obtener resultados que expresan el interés público.

Entre los principales problemas que en la última década afectan a las relaciones laborales en general, pero que también alcanzan al sector público, se puede señalar el dualismo entre trabajadores protegidos y no protegidos, entre trabajadores con un trabajo garantizado y trabajadores precarios, así como también la fragmentación de la fuerza de trabajo y la pluralidad de estatutos ocupacionales, que hace más difícil la representatividad sindical, la que por su parte acusa un cierto debilitamiento debido al desarrollo de nuevas formas de gestión.

El proceso de globalización provocó cambios, incertidumbres y reacomodamientos que afectaron a todos los sectores sociales, alcanzando a las relaciones laborales en el sector público y en el sector privado. En estos procesos adquieren relevancia las relaciones laborales de cooperación (sin que ello suponga dejar de lado la existencia de legítimos intereses de las partes) para mejorar la productividad y la calidad de los bienes y servicios públicos que se entregan a los ciudadanos.

Para que la cooperación entre los actores de las relaciones laborales se haga posible, deberían compartirse objetivos como la mejora del trabajo individual y colectivo (tanto en calidad como en cantidad), el incremento de la productividad, mejores condiciones en el medio ambiente de trabajo y el desarrollo de potencial humano. La vigencia de objetivos compartidos podría verificarse por medio de algunos indicadores que dan cuenta de las actitudes de las partes. ¹⁸

Así, por ejemplo, debe considerarse la capacidad de diálogo y reconocimiento de las partes como negociadores válidos. La existencia de una actitud cooperativa se facilita con la transparencia, apertura y franqueza en la gestión del personal; el acceso a información sobre

¹⁷ Cfr. Latinobarómetro 2000 y 2001, en <http://www.latinobarometro.org/Infopre00nr.htm>

¹⁸ Sepúlveda Malbrán, Juan Manuel y Vega Ruiz, María Luz (eds. y coord.). "Guía Didáctica para la Negociación Colectiva". Organización Internacional del Trabajo (OIT) – Equipo Técnico Multidisciplinario. Servicio de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales. Lima, mayo de 1998.

la marcha de las organizaciones y su estrategia de actuación; con sistemas y políticas de personal coordinados e integrados; con prácticas adecuadas de gestión de recursos humanos y la consulta continua entre trabajadores y empleadores sobre los mutuos problemas e intereses.

También las relaciones laborales encuentran mejores condiciones para su desarrollo con trabajadores profesionales y formados; con una representación sindical responsable, democrática y representativa; con la aceptación del papel de los órganos de representación de los trabajadores y el reconocimiento mutuo de los papeles de ambas partes de la relación, para desarrollar en común la negociación colectiva y sus procedimientos; con fines comunes en materia de relaciones laborales y fomentando la capacidad de entender y coadyuvar a que se atienda el interés público puesto en juego en los resultados de la relación; y con el establecimiento de sistemas de consulta e información en áreas relativas a la productividad y otros temas fundamentales, recurriendo a órganos permanentes de consulta y discusión.

Con base en las consideraciones anteriores, así como por la observación de las experiencias de los países, es posible identificar y operacionalizar un conjunto de variables que operan como facilitadoras de relaciones laborales constructivas en el sector público, y la medida en que están presentes puede dar cuenta del “grado de desarrollo” de esas relaciones.

Es más, puede considerarse que la concurrencia del conjunto de variables que contribuye positivamente en el cumplimiento de los objetivos institucionales de la administración pública, da cuenta del “modelo de relaciones laborales constructivas”, respecto del cual se considera relevante verificar la mayor o menor aproximación alcanzada en casos concretos mediante la utilización de un “índice de desarrollo de relaciones laborales constructivas”.

A continuación se describen las diez variables identificadas como facilitadoras de relaciones laborales constructivas, cuya concurrencia conforma el “modelo” propuesto, las que se operacionalizan a efectos de desarrollar un índice que de cuenta de la aproximación de los casos estudiados respecto del modelo. Si bien podría sostenerse la pertinencia de incluir otras variables, las que se exponen a continuación expresan las principales dimensiones del objeto de análisis propuesto, por lo que pueden pretenderse significativas para el modelo postulado, que necesariamente resulta acotado respecto de la diversidad de situaciones posibles en la acción social.

Variable 1: Predominancia del empleo permanente con reglas de servicio civil profesional en las funciones estatales relevantes

Las relaciones laborales pueden darse sólo si existe la intermediación relativamente estable de una o más asociaciones (gremio/s, sindicato/s) que permitan conformar un actor social.¹⁹ En tal sentido, la dimensión colectiva “...se alcanza cuando el interlocutor de la dirección de la organización no es el empleado individual, ni tampoco una unidad organizativa o grupo de trabajo específico, como ocurre en las relaciones ordinarias de trabajo, sino grupos de empleados vinculados entre sí por identidades profesionales o laborales más o menos genéricas, pero que trascienden normalmente un ámbito funcional específico de trabajo...”²⁰ Por lo tanto, será potencialmente más factible desarrollar relaciones laborales constructivas en un contexto de mayor cantidad porcentual de empleo permanente.

¹⁹ Actor Social: persona individual o colectiva que en forma estable tiene la capacidad de acumular fuerza y necesidades y actuar para producir hechos en una situación. Matus, Carlos. “Política, Planificación y Gobierno”. OPS, Washington, 1987, pág. 744.

²⁰ Longo, Francisco. “Elementos para el análisis de sistemas de Relaciones Laborales en la Administración Pública”. Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE. Barcelona, setiembre de 2001.

La inclusión de esta variable se justifica, además, porque es funcional al resguardo de un capital social del Estado, que suele ser aludido como “memoria institucional”. Estas condiciones de empleo deben estar aseguradas en el núcleo técnico-estratégico del Estado, responsable principalmente de la formulación de políticas y su regulación y control, con independencia de tercerizaciones periféricas. El comportamiento distorsivo de esta variable, es la existencia de puestos permanentes y estables sólo en los cargos sin especialización, aquellos que según Reich²¹ no corresponden ni a analistas simbólicos ni a quienes prestan servicios a las personas; también cuando los ámbitos que corresponden a los núcleos técnicos son ocupados por personal que no posee relación de empleo estable con el Estado. Por otra parte, para que esta variable sea considerada positiva el acceso al empleo público debe responder a reglas que garantizan la libre concurrencia, dadas las condiciones de idoneidad, y contar con tribunales independientes que garanticen su cumplimiento.

Se identifica la presencia positiva de la variable, cuando existe empleo permanente en el núcleo técnico del Estado con reglas de servicio civil y tribunal independiente. En cambio, cuando el empleo permanente corresponde a puestos secundarios, sin reglas de acceso y sin tribunal independiente, o en los núcleos técnicos el empleo no satisface las reglas de un servicio civil profesional, la valoración de la variable es negativa.

Variable 2: Institucionalización del diálogo

La existencia regular o permanente de espacios de diálogo con actores representativos, tanto del Estado como patrono así como de los trabajadores, e incluso de los usuarios o destinatarios de las políticas, es un factor constructivo del clima favorable para desarrollar buenas relaciones laborales constructivas.

Se considera que la variable está presente cuando existen espacios nacionales o sectoriales, normados o no, como comisiones mixtas permanentes para la generación y/o revisión de reglas de las relaciones laborales cuyas decisiones son públicas, donde pueden participar usuarios y/o estar articuladas con órganos parlamentarios de representación política. No incluye instancias establecidas exclusivamente para dirimir conflictos.

De lo contrario, de la inexistencia de espacios con las características descritas, resulta en que esta variable no suma valor a las condiciones que concurren a facilitar el desarrollo de relaciones laborales constructivas en el sector público.

Variable 3: Transparencia externa hacia la sociedad

Las tratativas y los resultados de las negociaciones, en la medida que involucran recursos e intereses públicos, no sólo conciernen a las partes de la relación, sino también a los ciudadanos, por lo que es importante la publicidad por distintos medios de los convenios, de los pliegos y de los logros reivindicativos de los sindicatos, de las concesiones de los funcionarios.²²

Este aspecto da cuenta de la necesidad de restar opacidad al desempeño burocrático y neutralizar la consagración de intereses corporativos, que convergen en excluir a los ciudadanos de la gestión o control de los asuntos públicos, enervando su condición de tales (i.e., públicos).

La verificación de la concurrencia de esta variable se realiza, principalmente, por defecto, es

²¹ Reich, R, “ El Trabajo de las Naciones” 1993, pág. 224 a 229.

²² Su verificación se realiza, principalmente, por defecto, es decir, la falta de publicidad de los acuerdos implica opacidad en su gestión y cercenamiento de información al público.

decir, la falta de publicidad de los acuerdos implica opacidad en su gestión y cercenamiento de información al público.

Variable 4: Sistema integrado de personal

La existencia de información sobre la política y las prácticas de la gestión de empleo público, incluyendo la calidad y cantidad de recursos humanos, las condiciones de trabajo -en especial los salarios-, así como responsables de recursos humanos profesionales, constituyen una herramienta indispensable para desarrollar negociaciones constructivas.

Muchos procesos de negociación suelen dificultarse por la ausencia de información pertinente para tomar decisiones sobre condiciones de empleo, llegándose a casos donde se reconoce la falta de datos sobre la cantidad de empleados, su situación de revista efectiva (licencias, traslados), los componentes de la remuneración (antigüedad, adicionales, incentivos, bonificaciones, etc.). Esa información puede ser compartida por los actores de las relaciones laborales, pero por ser habitual que la asimetría en el acceso a las fuentes apropiadas resulte favorable al actor estatal, es decisivo que se haga un manejo transparente de la información y se evite su manipulación.

Así, la presencia de la variable se considera positiva si existe información y gestión integrada, sistémica y transparente de los recursos humanos, con accesibilidad a la información sobre familias de puestos u ocupaciones para el conjunto de la Administración Pública y de las remuneraciones y distribución en las estructuras de los mismos.

Variable 5: Transparencia interna de la gestión de personal

Las reglas utilizadas para el reclutamiento y la promoción del personal, deben ser transparentes, los procesos que se siguen deben publicitarse y la concurrencia de quienes estén en condiciones a aspirar al ingreso o a la movilidad, debe estar libre de cualquier distorsión.

Esta variable apunta a la verificación de condiciones de transparencia, equidad, eficacia y eficiencia en la gestión de recursos humanos que permitan plasmar efectivamente la garantía, frecuentemente incluida en los textos constitucionales, de asegurar el acceso a la administración con base a la igualdad de oportunidades, por idoneidad y condiciones de trabajo equitativas para tareas similares en responsabilidad y evaluadas por su desempeño.

Así, la presencia de la variable se considera positiva si existe definición de puestos u ocupaciones, convocatoria abierta, selección transparente con base en perfiles y competencias requeridas, para cualquier categoría y tipo de contratación. Por el contrario, si el personal es contratado discrecionalmente, sin definición clara de responsabilidades ni sistema transparente de selección, promoción y remuneraciones, se colige que no existe transparencia en la gestión de personal.

Variable 6: Libre afiliación y libre representación

Las relaciones laborales constructivas tienen viabilidad mayor en el marco de la sindicalización libre, incluso cuando existen tantos sindicatos como grupos de trabajadores los creen, sea a nivel nacional o por rama de actividad. La libre afiliación, con personería por sector, permite la representación proporcional en caso de negociación colectiva, con efectos importantes sobre los acuerdos sectoriales relativos a la gestión (ver variable 10). En el extremo opuesto, la sindicalización forzosa o las restricciones de diversa índole a la agremiación, enervan las condiciones requeridas para unas relaciones cooperativas entre las partes.

Se valora la existencia positiva de la variable, entonces, cuando existe libertad de sindicalización y de representación, mientras que si la sindicalización es forzosa, o se rige por el modelo de sindicato único, o bien existen restricciones a la sindicalización, esta variable no concurre a propiciar relaciones laborales constructivas.

Variable 7: Corresponsabilidad en la gestión orientada a resultados

La existencia de actividades, planes o proyectos participativos y consensuados con los sindicatos, específicamente orientados hacia la calidad de los servicios y la obtención de resultados verificables en beneficio de los ciudadanos, es indicativa de la existencia de relaciones laborales constructivas, al exceder el sector laboral el mero marco reivindicativo o de representación de intereses, para fortalecer la gestión pública, aunque los acuerdos no se formalicen o no reporten beneficios monetarios.

Pueden considerarse indicadores de la presencia positiva de esta variable, por ejemplo, la participación sindical para realizar acuerdos de gestión, programas de mejora de la productividad o mejora continua, estándares de servicios o mejora de la calidad, cartas compromiso, entre otras modalidades. La ausencia de estas prácticas conlleva a establecer la inexistencia de esta variable entre las concurrentes a unas relaciones laborales constructivas.

Variable 8: Promoción de la profesionalidad

Los acuerdos sobre profesionalización, reconversión, calificación y capacitación del personal, así como las oportunidades de promociones de la carrera, los incentivos al desempeño, y la evaluación permanente de las competencias laborales, mejoran el ambiente de trabajo, refuerzan la empleabilidad y bajan la incertidumbre laboral, generando un ambiente propicio para el desarrollo de relaciones laborales constructivas.

Así, la existencia de estas prácticas es considerada como un factor positivo en el modelo propuesto.

Variable 9: Procedimientos de negociación colectiva.

La existencia de procedimientos aceptados para la negociación, incluyendo convenios colectivos o acuerdos sobre pliegos de reivindicaciones, amplía las oportunidades para mejorar las relaciones laborales, de modo que estas contribuyan positivamente en la obtención de resultados de gestión, mientras que las negociaciones encubiertas o las decisiones unilaterales las deterioran.

La existencia de un reglamento del procedimiento de negociación que garantice la transparencia de las negociaciones es tomada como indicador de la presencia de esta variable.

Variable 10: Niveles articulados de negociación colectiva

Las negociaciones marco a nivel nacional o sectorial que fijan el piso de las negociaciones, permiten incorporar en los organismos, condiciones de productividad o de calidad beneficiosas para el público a nivel de los organismos, permitiendo que los gerentes y directivos dispongan de autonomía y flexibilidad para mejoras adicionales a los acuerdos generales.

La posibilidad o existencia efectiva de la negociación colectiva por organismo o sector, da cuenta de la presencia de esta variable.

Índice de desarrollo de relaciones laborales constructivas

A efectos de poder comparar el desarrollo de las relaciones laborales constructivas en los países y casos estudiados, se ha construido un “Índice de Desarrollo de las Relaciones Laborales Constructivas”, que identifica la presencia de diez características, comenzando por aquellas relaciones contractuales que promueven el diálogo, y midiendo aquellas dimensiones que permitan vislumbrar el potencial para transformar las antiguas relaciones conflictivas y de valores excluyentes en otras cooperativas, solidarias y en alianza con la sociedad; donde puedan emerger valores e intereses complementarios entre los trabajadores del Estado y las finalidades de los organismos públicos.

Con base en el “Modelo de Relaciones Laborales Constructivas en el Sector Público”, el índice interpela a las propiedades latentes en el objeto de investigación, cuya propiedad pluridimensional resulta de la constatación empírica y la asignación de valores a todas y cada una de las dimensiones parciales que constituyen la propiedad, a partir del indicador definido para cada una de las dimensiones. Se intenta representar las relaciones laborales constructivas como una variable en la cual las relaciones laborales de los países y casos investigados se diferencian entre sí en relación con un rango que varía de 0 a 10. Se postula que una puntuación entre 0 y 4, es decir, un caso en que sólo se manifiesta la presencia de hasta cuatro de las diez variables que configuran el modelo, significa que el desarrollo de relaciones laborales constructivas es “bajo”; en cambio, si en el caso que se analiza se manifiesta la presencia de cinco y hasta siete de las variables constitutivas del modelo, se considera que el desarrollo de relaciones laborales constructivas es “medio”; finalmente, si se identifica la presencia de ocho y hasta el total de las diez variables mencionadas, el nivel de desarrollo de relaciones laborales constructivas puede considerarse alto.

Una vez revisada cada una de las experiencias nacionales, se tratará de verificar la situación relativa de cada país y sector estudiados respecto de las variables propuestas, para poder comparar finalmente el nivel de desarrollo relativo de los cuatro países en materia de relaciones laborales.

D. SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS DE LAS RELACIONES LABORALES

a) Características salientes de los casos nacionales

Argentina

El país atraviesa una grave circunstancia institucional que tiene en el superficial pero impactante indicador de cinco presidentes en dos semanas su manifestación más elocuente. Pero no obstante que la credibilidad de las instituciones de la democracia está en su punto más bajo, estas pudieron responder ante la crisis aplicando los mecanismos establecidos para superar la acefalía y reconstruir la normalidad, luego de los desbordes sociales que encuentran explicación en que el 40% de la población activa tiene problemas de empleo y en que una tasa semejante se encuentra viviendo por debajo de la línea de la pobreza.

Esta coyuntura no es ajena al modelo económico sustentado en la última década, incluso es su producto inequívoco. Bajo su marco, las políticas para la reforma del Estado fueron herramientas orientadas a la provisión de gobernabilidad económica más que a brindar servicios públicos satisfactorios y capaces de resolver las desigualdades sociales y el deterioro de las condiciones de vida de capas cada vez más amplias de la población: estos

aspectos nucleares que habían motivado las llamadas reformas de segunda generación, nunca despegaron y sólo alcanzaron a esbozarse tibiamente en coyunturas que las devoraron.

La profundización de una crisis fiscal con rasgos brutales, la cesación de pagos de la deuda, la devaluación de la moneda y la reaparición de la inflación en un contexto recesivo sostenido, y en un ambiente de fragilidad social, conforman una base poco propicia para el trazado de expectativas sobre la mejora de las relaciones laborales en el sector público.

Argentina no carece de reglas, y el problema no es que las mismas no apliquen efectivamente a las condiciones laborales a consecuencia de la denominada informalidad, sino que en la etapa reciente el Estado falló como actor, librando el convenio colectivo a la ultra-actividad y no reglamentando la Ley Marco de Empleo Público, con lo que retrotrajo el marco legal al establecido en 1980 por la dictadura, cuando finalmente había sido sustituido por el Congreso y ratificado por el Ejecutivo.

La perspectiva inmediata, incluso como consecuencia de la seria crisis de la economía, es que el marco de negociación abra mejores condiciones laborales compensatorias de las restricciones ocasionadas por los problemas fiscales y la previsible inflación. La legislación a la que se arribó, incluye todas las posibilidades de la gestión moderna: polivalencia, incorporación de los temas de género; posibilidad de flexibilidad horaria y equiparación de las indemnizaciones con el sector privado. Pero, al mismo tiempo, no puede descartarse la intensificación de los conflictos por reclamos de los gremios que mayor oposición ejercieron al modelo económico en la última década, no obstante algunas treguas aconsejadas por la criticidad de la coyuntura.²³

Puede afirmarse, en general, que existe un nivel aceptable de desarrollo de las relaciones laborales en Argentina, y que se han ido habilitando institutos que permiten su consolidación constructiva, estando pendiente una mayor orientación hacia los resultados de la gestión como consecuencia de los acuerdos. Es obvio, sin embargo, que evitar el deterioro del nivel de desarrollo alcanzado dependerá de la mejora de las condiciones generales del país, sumamente vulnerables en la presente coyuntura.

Costa Rica

En Costa Rica se puede apreciar una importante continuidad de las instituciones mediante las cuales se expresan los actores estatales, así como de las normas establecidas para regular las relaciones laborales en el sector público, aunque en este caso actualmente existen proyectos de cambio.

Cabe destacar que, así como las reglas se han mantenido estables, su interpretación ha dado lugar a prácticas diferentes en materia de relaciones laborales a lo largo del tiempo, y si bien esto podría ser visto como una flexibilidad explicativa de su pervivencia, no han dejado de suscitarse controversias que dieron a los tribunales un papel activo en la interpretación. Durante algunas etapas, la negociación colectiva estuvo facilitada de hecho en distintas instituciones públicas, pero en los últimos años se ha restringido claramente su ejercicio para los sectores regulados por la ley del servicio civil, aunque se respetaron los derechos adquiridos en negociaciones del pasado.

²³ En este sector se ubican la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y el Sindicato Unificado de los Trabajadores de la Educación de Buenos Aires (SUTEBA), ambos en la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), aunque para los docentes se ha adelantado la disposición a pagar lo adeudado por el fondo de incentivo.

En definitiva, se percibe que en los poderes públicos ha predominado un enfoque preventivo de posibles distorsiones o “abusos” que pudieran derivarse de ceder a los resultados de una negociación con el sector laboral, las reglas que rigen la relación de empleo público. En todo caso, sí se ha progresado en determinar con mayor precisión los sectores en los que el procedimiento de negociación está habilitado, mientras se mantiene vigente el principio de restricción o desconocimiento formal a la negociación colectiva y al ejercicio del derecho de huelga.

Los funcionarios públicos no tienen en la Constitución el resguardo de la estabilidad, de modo que por razones de economía o funcionalidad, el Estado puede despedir servidores públicos pagándoles una indemnización. Las reducciones laborales programadas que han podido verificarse, se han planteado metas no superiores al 5% del total del empleo, pero en los últimos años no se han observado variaciones sustantivas.

México

En el caso de México destaca el contexto de un cambio importante en el sistema político, con la primera alternancia de partidos en el poder de la federación en más de ochenta años. Esta circunstancia encuentra al gobierno actual en situación de desplegar una estrategia para modificar la cultura tradicional de las relaciones laborales, mediante la profesionalización de la función pública no normada (trabajadores de confianza), comenzando específicamente por las áreas de recursos humanos, a las que prevé hacer jugar un papel protagónico sobre el conjunto del sistema administrativo.

Definitivamente esta es la gran cuestión pendiente en las relaciones laborales en la Administración Pública, no obstante haber sido parte de las previsiones de políticas nacionales en el pasado.²⁴

Cabe, eso sí, hacer una distinción sobre cómo impacta esta separación de la esfera laboral del sector público en los sectores de la salud y la educación, donde los trabajadores de base conforman una dotación significativamente mayor en términos relativos, que las correspondientes al resto de la administración central. Ello es una consecuencia directa de la necesidad de mayor continuidad en la prestación de los servicios característicos de esas áreas, los que no podrían verse sometidos a la volatilidad de su prestación por trabajadores no estables. Consecuentemente con ello, en estos sectores se da una mayor sindicalización, comparada con otros sectores administrativos.

Hay dos cuestiones importantes para destacar en la dinámica de las relaciones laborales, y por la especificidad con que se presentan en el caso mexicano: se trata de los derechos a la sindicalización y a la huelga, ambos reconocidos por la Constitución, pero que afrontan condicionamientos para ser ejercidos, parte de los cuales están expresamente enunciados

²⁴ En la Constitución, los trabajadores y sus organizaciones sindicales pueden quedar comprendidos en dos apartados (A y B) del artículo que rige el derecho laboral (123). En el apartado B, que existe a partir de 1960, se encuentran los trabajadores al servicio del Estado, con menos garantías que las del sector privado. Por otra parte, la Ley respectiva que está vigente divide a los trabajadores del Estado en dos grupos, de confianza y de base, privando a los primeros del derecho al empleo, entre otros, mientras que los segundos se consideran como verdaderos titulares de derechos colectivos.

El proyecto que está en curso sobre el Servicio Civil considera tres grupos de funcionarios públicos: el político; el de confianza o de mando que pertenecen al servicio civil pero con una relación laboral por nombramiento y con una carrera sujeta a resultados; y el operativo, sujetos a una relación laboral que se pacta con los sindicatos.

en el mismo texto constitucional.

En el caso del derecho a la sindicalización, la restricción radica en la imposibilidad de constituir más de un sindicato en un mismo sector laboral, lo que no permite a los trabajadores escoger a sus representantes por fuera de la estructura regulada de este modo por el Estado, y además se les impide renunciar a la afiliación. Por otra parte, deja a los trabajadores definidos como de confianza, fuera de toda representación y posibilidad de acción colectiva en favor de derechos laborales. Los argumentos que aluden a la funcionalidad de estas reglas para el fortalecimiento de las organizaciones sindicales (entre otros, evitar el fraccionamiento de la representación), confrontan con la libertad de agremiación preponderante en el sindicalismo moderno.

En cuanto al derecho de huelga, los requisitos que se establecen para realizar una huelga legal dificultan en gran medida que se pueda apelar a ese recurso en caso que las negociaciones no prosperen, por lo que a pesar del reconocimiento constitucional del derecho, en la práctica su ejercicio se halla condicionado. Es más, la ley fija las materias cuyo incumplimiento por la parte patronal legitiman ir a la huelga.

Pero, por otra parte, es importante destacar que en algunos sectores laborales se han desarrollado instrumentos relevantes para la mejora de la gestión, como lo es la evaluación externa que se plantea en el sistema de la carrera magisterial para poner en consideración su validez y efectividad, o bien los cambios iniciados en el sector salud con un enfoque hacia los resultados y el compromiso de los actores a partir de involucrarse con proyectos de innovación.

Perú

El caso peruano permite observar una máxima interrelación e indiferenciación práctica entre los regímenes laborales público y privado, cuestión que en estos momentos se encuentra en revisión. Hasta ahora esta actitud fue justificada en los aspectos comunes que se presentan en toda relación de trabajo. De hecho, en la misma Constitución se expresa que debería haber una confluencia de regímenes sustentada en las semejanzas esenciales a la relación de empleo como lo son el trabajo personal, remuneración y subordinación. Esta visión minó la tradicional separación entre lo "estatutario" y lo "contractual", que se basa en el reconocimiento de sustanciales diferencias sustentadas en la naturaleza especial del empleador y la ausencia del "animus lucrandi".

Estas diferencias justifican un tratamiento legal distinto en el sector público, sobre todo en la transparencia que garantice el acceso equitativo a los cargos, basado en la búsqueda de los mayores niveles de idoneidad. Este debate ha encontrado su máxima expresión en los concursos para la regularización de las plazas docentes, que ha finalizado exitosamente en el caso de los cargos directivos .

Por otra parte, los fines públicos reafirman la importancia del respeto de las normas del derecho laboral para construir y preservar tanto la gobernabilidad como la consolidación y resguardo de las instituciones democráticas. En el caso peruano, las irregularidades cometidas con los ceses colectivos, han generado heridas en la sociedad de difícil curación.

El actual proceso de institucionalización de las relaciones laborales reconoce dos actores fundamentales: la Comisión de Trabajo del Congreso de la República y el Consejo Nacional del Trabajo y la Seguridad Social.

Para el período legislativo 2001-2002, la Agenda Legislativa Básica Priorizada, incluye el tratamiento de las leyes fundacionales de las relaciones laborales como son la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, la Ley de Despidos Arbitrarios, y la Ley de Base de la Carrera Administrativa. Ya se han aprobado entre otras, la Ley de Intermediación Laboral, la Ley de Creación del Registro de las Organizaciones Sindicales del Sector Público y la Ley de Reestructuración de los Regímenes de Pensiones. Se prevé también la revisión de la Ley General de Educación y de Reestructuración del Sistema de Seguridad Social en Salud.

La agenda del Consejo del Trabajo ha incluido, entre otros temas, los ceses colectivos en el sector público.

La fructífera articulación entre el Consejo del Nacional del Trabajo y la Seguridad Social y la Comisión de Trabajo del Congreso, permiten suponer que el proceso de reinstitucionalización, aunque complejo, será llevado a cabo en breve plazo.

Los espacios de diálogo que se han abierto así como la firmeza del Estado en los procesos negociadores en defensa de los fines públicos, como son por ejemplo la calidad del servicio educativo, hacen suponer que se producirán avances. En cuanto a los desafíos de los movimientos sindicales del sector público, se reconoce que si quieren alcanzar sus fines y lograr el respeto de la sociedad, deberán tener en cuenta posturas que incluyan las preocupaciones de los usuarios y el interés general, ya que de no hacerlo seguirán perdiendo el apoyo de la opinión pública.

El proceso de diálogo que se ha establecido en el Consejo Nacional del Trabajo es auspicioso y demuestra el inconveniente que produce la falta de participación de los actores en los programas de ajuste. La estrategia que suprimió el registro de organizaciones sindicales y que anuló las posibilidades de diálogo social ha demostrado ser negativa. En este momento el sector público se encuentra sin representación sindical legitimada, lo que hace pensar que la reconstrucción de este actor social demandará un largo proceso de aprendizaje colectivo, pues deberá incorporar nuevos miembros y nuevas prácticas. El rol de la OIT sobre el particular puede llegar a ser de gran ayuda, ya que cuenta a nivel regional con numerosos instrumentos de capacitación. En todo caso, cabe considerar que: “la flexibilización sólo puede efectuarse sin sobresaltos asociando a los trabajadores en este proceso y teniendo debidamente en cuenta sus opiniones” y que “el elemento crítico para el éxito de esa asociación es la calidad de la relación entre empleador y empleado. La relación viene definida por la confianza y la lealtad mutua, así como por la intensidad de las consultas entre ambas partes: la negociación colectiva, en el sentido más amplio de la expresión, puede ser un medio adecuado de mejorar la calidad de la relación entre empleador y empleados, legitimando las decisiones adoptadas y el proceso seguido para su adopción. Si no existe una voz representativa, hay peligro de que las opiniones de los trabajadores, o bien no se expresen, por temor a enfrentarse con la dirección de la empresa, o bien no se tengan en cuenta”.²⁵

b) Las cuestiones centrales

La descripción de las experiencias nacionales sobre el estado de las relaciones laborales en el sector público, constituye el punto de partida para la comparación, al tiempo que permite formular algunas reflexiones e interrogantes sobre su desenvolvimiento en relación con la

²⁵ Ozaki, Muneto, “Negociar la flexibilidad: función de los interlocutores sociales y del Estado” (Negotiating Flexibility: The role of the social partners and the State), OIT, Ginebra, 2000, Pág. 170, 171

gobernabilidad y el desempeño gubernamental.

Los procesos institucionales

El primer aspecto de importancia a destacar, se relaciona con la índole del proceso político-institucional reciente en cada uno de los países, dado que presenta rasgos que atañen al tema de las relaciones del Estado con sus propios trabajadores.

Los procesos de México y Perú experimentan facetas de cambio de régimen, más que en el plano de la institucionalidad formal, en la renovación de actores y prácticas del sistema político: en México, se produce la primera alternancia de partidos en el poder después de ocho décadas; mientras que en Perú, la alternancia resulta de una crisis del sistema de poder que había estructurado la institucionalidad de la última década restringiendo a la oposición. En ambos procesos, se aprecian consecuencias tales como la incorporación de nuevos actores sociales y cambios en las reglas de juego en distintos planos, incluyendo las relaciones entre el Estado y los sindicatos y representantes de trabajadores en el sector público.

Con un sesgo diferente, y contemporáneo con la realización del estudio, la profunda crisis en Argentina produjo medidas de gobierno que afectaron y condicionarán el desenvolvimiento futuro del ámbito laboral público. Finalmente, Costa Rica es el único país estudiado con mayor continuidad en esta dimensión, de modo que la dinámica de las relaciones laborales en el sector público no resulta de cambios destacados del contexto político-institucional.

Puede concluirse entonces que en México y Perú las transformaciones en las relaciones laborales son desencadenadas por las transiciones acontecidas en el escenario político-institucional, por lo que el cambio viene impulsado “desde afuera” del sistema de relaciones laborales. Mientras que en Argentina hasta la crisis, y en Costa Rica, la incorporación de nuevas reglas de juego se gesta “desde adentro” del sistema, sin que pueda asignarse al proceso político-institucional un valor explicativo en los últimos años.

Una segunda dimensión relevante de contexto lo son las políticas de reforma económica y del Estado llevadas a cabo, que agregan condicionamientos específicos a los términos en que el Estado ha manejado las relaciones con el sector laboral de su aparato administrativo.

Las reformas y el empleo público

En los cuatro países las políticas de reforma económica y administrativa han tenido consecuencias obvias en el plano de las relaciones entre el Estado empleador y los trabajadores de la Administración Pública. Las dificultades fiscales han convertido sin excepción a los costos de operación del sector público en variable de ajuste, y en todas las experiencias nacionales se reconoce el uso de instrumentos de política tales como la reducción de empleos y salarios, la descentralización y transferencia de servicios hacia otros niveles de gobierno, la fusión o supresión de organismos públicos, y las privatizaciones, entre los de mayor impacto.

La principal consecuencia de este conjunto de medidas es la disminución del empleo público total, aunque en los niveles subnacionales de gobierno se aprecia mayor estabilidad que la demostrada en la esfera del gobierno nacional a nivel central, que es la que se muestra más proclive a descender. Este hecho encuentra su explicación, en general, en los procesos de descentralización, como es el caso de la educación en Argentina y México.

Hacia el fin de la década pasada, el tamaño del sector público considerado a partir del peso del empleo público sobre el total del empleo, presentaba valores similares en tres de los

cuatro países: Argentina con el 12,7%, Costa Rica con el 15,1% y México con el 14,5%. Perú se diferencia del resto, correspondiendo al sector público el 7,2% del total del empleo.

La estabilidad del empleo y las tendencias

La instrumentación de las medidas señaladas requirió diversos soportes normativos, y alianzas políticas para llevarlas adelante, así como el recurso de apelar al uso de facultades extraordinarias ante las “emergencias”, debido a los sistemas jurídicos que sostenían, regulaban o protegían el estatus de las relaciones laborales en cada caso.

La estabilidad del empleo a nivel constitucional sólo se encuentra resguardada en la Argentina, pero la cláusula de estabilidad no es absoluta y la legislación que derivó de los procesos de reforma habilitó al Poder Ejecutivo, dentro de la emergencia, a aplicar la “prescindibilidad” de empleados públicos. En los otros tres países, 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, a pesar de estas facultades que permiten a los gobiernos hacer uso de cierta discrecionalidad, ha habido una tendencia a incentivar el retiro mediante el ofrecimiento de indemnizaciones más favorables que las correspondientes por ley, bajo la modalidad de “retiro voluntario”, con la excepción ya descrita en Perú a principios de la década.

El efecto combinado de estas políticas en los noventa fue una demanda decreciente de recursos humanos en el mercado de trabajo por parte del Estado en los cuatro países, como lo revela la menor proporción del empleo público dentro del total del empleo y respecto de la población total.

Pero el rol del Estado como empleador se manifiesta diferente si la atención es dirigida a los sectores de la educación y la salud en los cuatro países, donde la tendencia general del empleo se mantiene en su nivel o tiende a incrementarse, siempre considerando los valores agregados a fin de neutralizar el impacto de la descentralización de estos servicios. Además, los empleos en estos sectores se caracterizan por una mayor estabilidad y mayor índice de profesionalismo.

Esta expansión de los servicios es indicativa de una mayor demanda sobre los sistemas públicos, la que más allá de la presión demográfica de la matrícula o la reforma curricular que extiende la escolaridad obligatoria, en algunos casos se explica por la pérdida de ingresos de los sectores medios de la población, que enfrentan dificultades crecientes para seguir solventando los costos de la provisión privada de educación y salud.

La cuestión salarial

Una singularidad observada en Costa Rica, es la existencia de políticas salariales globales sin excesivas fracturas entre el sector público y el privado, en un marco de publicidad permanente de salarios y negociaciones semestrales, lo que puede considerarse como un factor de legitimidad a la asignación de recursos por parte del sector público.

Por el contrario, en Perú, si se toma la razón entre niveles mínimo y máximo de las tablas salariales de ejecutivos y de empleados del sector público (más allá del régimen de contratación), se comprueba una razón de 89 veces, encontrándose ambas cotas en la forma de contratación de servicios no personales. Además, dado que los máximos salarios se dan en regímenes de contratación no permanentes, se presenta la grave contradicción de la pérdida de la memoria institucional que trae aparejada su discontinuidad. Es paradójico los bajísimos niveles salariales existentes cuando las tareas de servicios están predominantemente a cargo de empresas tercerizadas. Si se compara con el sector privado,

aunque se considere el conjunto de todas las ramas de actividad en sus valores extremos, la relación resulta 16 veces, cifra que si bien es elevada, está dentro de rangos aceptables para una misma estructura organizacional.²⁶

Conflictos

La reducción de empleos y los ajustes salariales han sido acompañados por conflictos localizados o generales, que incluyen movilizaciones, disminución de colaboración y huelgas para ejercer presión y lograr la revocación de las medidas que adoptan los gobiernos. A su vez, la capacidad de resistencia se relaciona con la organización que han desarrollado los servidores públicos, la que se manifiesta en buena medida mediante la sindicalización.

El comportamiento de los actores durante los conflictos remite al sistema jurídico en el que pueden ser encuadrados. La legislación más antigua ponía fuertes restricciones a la huelga como medida de protesta, en el ámbito de los servicios públicos. Las Constituciones de los cuatro países reconocen a los trabajadores el derecho a la huelga, pero cuando del sector público se trata, los condicionamientos a esta medida extrema de protesta aumentan.

Por una parte, hay sectores del servicio público a los que directamente no les está permitido realizar huelgas (el caso de la policía es el más claro). Esta limitación en Costa Rica se extendía a todo el servicio público, hasta que en fecha más reciente la legislación converge con la de los otros países, para aplicar el concepto de “servicios esenciales”, los que son identificados por diversos procedimientos, y cuya prestación se garantiza no obstante el paro. De todas formas, este tema es materia de controversias.

Por otra parte, destaca el hecho de que las causales de los conflictos han venido desplazándose desde medidas reivindicativas relativas a condiciones de trabajo (principalmente relacionadas con salarios, o de defensa de la fuente de trabajo), hasta el reclamo por la percepción efectiva de los salarios pactados, frente a demoras a veces prolongadas. Argentina es el país donde en la etapa reciente ha tenido mayor virulencia la protesta de trabajadores públicos, con reiterados episodios de violencia, por demoras incurridas en el pago de los salarios o por los medios de pago utilizados (bonos de distinto tipo), particularmente en las provincias; a su vez, el sector de la educación es el que ha realizado más días de paro.

Sindicalización

En el sector público, el índice de sindicalización es habitualmente más elevado que en el sector privado. Esto se da por las especificidades del sector, entre las que se pueden citar su tamaño, la homogeneidad de la situación en el empleo y la existencia de un único empleador, el Estado, todo lo cual facilita la sindicalización.

Las condiciones en la organización del sector laboral y la sindicalización así como las restricciones que operan para condicionar sus manifestaciones, presentan diferencias importantes en los cuatro países.

Considerando el total del empleo de cada país, en Argentina, con un 42% (1995), es donde se da la tasa más alta de sindicalización de los cuatro países, triplicando la media de la región, que alcanzaba al 14,8% en 1996. México, con el 22,3% (1991) de afiliados, se ubica en segundo término; Costa Rica en tercer lugar, con el 14,5% (1994); y, en último término

²⁶ Nótese que al tomar todas las ramas de actividad privada, se están considerando sectores con diferentes niveles de productividad tales como son la minería o el comercio al por menor.

Perú, con el 7,8%.²⁷ Estos valores pueden presentar diferencias significativas en el universo del empleo público, como lo demuestra el caso de Costa Rica, donde la sindicalización en el Estado es muy superior a la del sector privado, con una tasa del 50% contra el 6,2% de este último (1997), debiéndose tener en cuenta que los empleos públicos representan poco más del 10% del total.

En Argentina y Costa Rica existen amplias libertades para la sindicalización, con el agregado que en este segundo país se reconoce en las negociaciones a asociaciones gremiales que no son sindicatos, siendo su presencia muy activa y vasta su representatividad; en Argentina, la legislación también admite a las denominadas “asociaciones de simple inscripción”, a las que no se otorga personería gremial, y cuya representatividad es decididamente menor, aunque toman parte de las negociaciones.²⁸ Como consecuencia de esta situación, es frecuente la coexistencia de distintas entidades representativas de los trabajadores en un mismo ámbito institucional. La superposición de actuaciones deviene en disparidad de criterios frente a algunos conflictos, así como en coincidencia en otros, mediante frentes gremiales.

En cambio, en México, las condiciones para constituir sindicatos en el sector público están restringidas a un solo sindicato por secretaría o institución, y está establecido que los afiliados no pueden renunciar a su pertenencia al sindicato, del que sólo pueden retirarse si son expulsados. En Perú, el Estado reconoce también los derechos de sindicalización, pero durante los noventa se produce una desarticulación del gremialismo estatal, cuya presencia se redujo al mínimo.

Tanto en Argentina como en Costa Rica, la activa intervención de los gremios en la discusión de las condiciones de trabajo, en un contexto de pluralismo gremial, requiere distinguir los grados de representatividad de las entidades en los ámbitos colectivos. En Argentina, se resuelve mediante la representación proporcional con base en el número de afiliados que erogan una cuota de membresía. En Costa Rica, al no haber ámbitos formalizados de negociación, no se produce la proporcionalidad de las representaciones, pero en ambos países el resultado de la pluralidad de gremios es que unos llegan a acuerdos con el gobierno y otros no, con consecuencias diversas en cuanto a dirimir el conflicto del que se trate.

El poder de decisión del Estado respecto del otorgamiento de personería gremial, en la medida que supone una serie de prerrogativas para la organización beneficiaria, puede constituir una herramienta de intervención política para presionar a los gremios. De hecho, la posibilidad de habilitar o no a competidores para la representación en determinados ámbitos, puede neutralizar la influencia de determinada organización gremial para favorecer a otra. En el caso de México, recientemente la declaración de inconstitucionalidad del encasillamiento de las instituciones descentralizadas en el apartado B de la Constitución²⁹, afectó a más de la mitad de los sindicatos que formaban parte de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

Cabe destacar también la actitud del Estado respecto del reconocimiento del “fuero gremial”, que protege a los representantes de los trabajadores del despido o de otras formas de presión que condicionarían su actuación. En Costa Rica sólo en fecha reciente se ha dado

²⁷ Según datos de OIT (1996) y CEPAL (1996)

²⁸ En Argentina los conceptos “gremial” y “sindical” se usan indistintamente, mientras que en Costa Rica por “gremios” se reconoce a las asociaciones, que no son sindicatos. La Federación de Educadores Bonaerenses (FEB) de Argentina, es una asociación de “simple inscripción”.

²⁹ Ver nota Nro. 24.

protección a los representantes gremiales.

Por otra parte, la tendencia a la descentralización del gobierno, ha hecho más heterogénea la organización del trabajo en los sectores sociales, tales como la salud y la educación, particularmente en los países federales, dando lugar a la multiplicación de actores, tanto en el sector laboral como en el gubernamental. Este proceso es acompañado por la diversificación de condiciones de trabajo y de salarios, así como de participación del sector laboral en la gestión pública.

Unilateralismo y negociación

Costa Rica podría considerarse como el país más estable en esta comparación, aunque la agenda de las relaciones laborales no está exenta de debate, en particular por la presencia significativa de actores del sector laboral que reclaman un cambio en las reglas, y donde la justicia está teniendo que dirimir, en sucesivas intervenciones, cuáles son las reglas de juego que aplican.

Con referencia a las reglas, en Argentina es donde se observa la mayor flexibilidad, y no hay posiciones de principios como las observadas en los otros países durante los noventa. En Perú, la representación del sector laboral como actor fue prácticamente suprimida, y la etapa que se abre, en el mejor de los casos, puede dar lugar a la reconstrucción de la identidad del sector laboral; en Costa Rica, las instituciones del Estado, el ejecutivo, el parlamento y la justicia, no parecen dispuestas a admitir, en la administración central del Estado, la posibilidad de “laboralizar” formalmente las relaciones de empleo, en una especie de consenso implícito. En México, el sindicato y la federación única constituyen el principal elemento de rigidez, quedando la discrecionalidad del lado del poder. Podría sugerirse que, en estos casos, la disposición a la negociación, al diálogo, al acuerdo, o las disputas y confrontaciones, se dan en el terreno de los hechos, pero no se prevé concederles estatus legal a unas reglas de juego en las que el Estado resigne tener la última palabra.

En este sentido, tampoco en Argentina el Estado cede a la negociación cuando se comprometen recursos económicos; pero incluso considerando que la negociación expresamente deja temas fuera de la discusión (asignándole a los mismos, de hecho, el valor de un interés público que no puede afectarse), al menos está abierta una amplia agenda temática sobre la cual el Estado resigna el poder de decisión unilateral que tenía en el pasado.

En definitiva, predomina en los gobiernos el concepto del unilateralismo, donde las reglas que rigen las relaciones de trabajo en el Estado son materia de decisión unilateral de la administración, que no las cede a la negociación, reservándose para sí la interpretación y decisión de cuestiones en las que pueda estar en juego el interés público que asume tutelar.

Tal vez, por eso hay mayor apertura para admitir los acuerdos o la negociación colectiva *de facto*, para la cual se abren espacios de diálogo en los que se admiten petitorios, propuestas, reivindicaciones o pliegos, que luego son adoptados, pero por decisión de la administración supeditada al veto de una instancia superior a la que acoge el diálogo, como ocurre en México y Costa Rica.

Es importante destacar la contradicción entre la tendencia a la “laboralización” de las relaciones de trabajo en el sector público descentralizado y la resistencia a abandonar el unilateralismo en la administración centralizada por parte del poder ejecutivo, no obstante el desarrollo alcanzado por las negociaciones de hecho sobre las condiciones de trabajo. El fallo de la Corte Suprema de Justicia de México, ya comentado, declarando inconstitucional

la determinación de la ley que incluía al sector descentralizado dentro del apartado B del artículo 123 de la Constitución, reduce drásticamente el universo regido por el derecho administrativo, pero la negociación periódica de los pliegos sigue careciendo de un marco legal de negociación colectiva en la administración central del Estado. En Costa Rica, donde se desconoce la constitucionalidad de la negociación para los sectores regulados por el Estatuto del Servicio Civil, se ha ampliado progresivamente el universo que puede ser regido por el derecho del trabajo. Un cambio en las presentes reglas de juego supone decisiones políticas de importancia, incluso reformas constitucionales, y la no adhesión al Convenio 154 de la OIT es un indicador expresivo de la situación (con la excepción ya mencionada de Argentina).

Probablemente existe en este campo una contención frente a antecedentes de abusos y privilegios en favor el empleo público, en el contexto de un mercado de trabajo en el que los empleos son más vulnerables, inestables y flexibles.

Pero frente a ello debe destacarse que no existe una relación necesaria entre negociación y sobreprotección rígida de empleos en condiciones ajenas a las vigentes en el mercado de trabajo, como parece demostrarlo el convenio realizado en Argentina, que es criticado porque supuestamente acepta condiciones de flexibilidad superiores a la protección que otorgan la Constitución y las leyes. Otras experiencias estarían señalando, además, la necesaria convergencia entre las condiciones generales del empleo en el mercado de trabajo y las que se dan en el sector público, en particular por su pertinencia para el logro del cometido del Estado en favor del bien común.

En el sentido de la convergencia, es interesante destacar la negociación salarial en Costa Rica, donde los acuerdos salariales entre las empresas y los sindicatos en el sector privado, que contemplan su ajuste por la inflación, son la referencia de la política salarial para el sector público.

c) Índice de Desarrollo de las Relaciones Laborales Constructivas en el Sector Público

Habiendo analizado el comportamiento de las variables que pueden coadyuvar a obtener un ambiente favorable para unas relaciones laborales “constructivas” por su incidencia en los resultados de la gestión pública, es posible realizar una síntesis comparada bajo la forma de un “Índice de desarrollo de las relaciones laborales constructivas” en los cuatro países.³⁰

En los países estudiados, con la excepción de Perú y el caso de la administración central de México, el empleo permanente o estable bajo reglas de servicio civil, presenta valores positivos en los distintos sectores de empleo público considerados. En primer lugar, cabe destacar el caso de Argentina, donde tanto en el nivel nacional como en el provincial, y con diferentes regímenes laborales –convenios colectivos, estatutos y escalafones-, se mantiene el modelo de predominio de empleo estable que ampara la Constitución, no obstante el crecimiento considerable de regímenes de contratación en la administración central, sólo recientemente retraídos a consecuencia de la crisis. Costa Rica, con menor heterogeneidad de regímenes (la administración central y el magisterio están en el mismo estatuto), y a pesar

³⁰ Siguiendo a Renate Mayntz, se entiende por índice “...una variable unidimensional con “r” valores sobre las que se representan las “v” clases de posibles combinaciones de atributos extraídos del espacio pluridimensional...” (p.61). El resto de los indicadores son nominales, por cuanto su medición “...se basa en reglas clasificatorias de la lógica uniposicional de predicados y no suponen sino la clasificación del objeto de investigación con respecto a la posesión o no posesión de una determinada (cualitativa) característica...” (p. 51) Mayntz, Renate “Introducción a los métodos de la sociología empírica”; Edit. Alianza – Universidad; 1993.

del crecimiento de contratos de trabajo, presenta un franco predominio de empleo estable en todos los sectores. Ambos países tienen, además, un fuerte desarrollo gremial y pluralista, lo que puede atribuirse al predominio del empleo permanente y además a la vigencia de una libertad sindical sin restricciones, contribuyendo estos factores a explicar la institucionalización de espacios de diálogo. En México, en cambio, donde la dicotomía entre trabajadores de base sindicalizados y trabajadores de confianza no sindicalizados atraviesa los tres sectores, el predominio del empleo estable es más fuerte en educación y salud por la índole de los servicios, que requieren una mayor presencia de trabajadores públicos de base, a diferencia de la administración central, donde la proporción es menor. Finalmente, con la excepción de la administración central, en Perú se está siguiendo también la tendencia actual, con la realización de concursos masivos para cubrir cargos permanentes en la educación, y algo más selectivamente en la salud.

La existencia de espacios institucionalizados de diálogo está bastante generalizada en los cuatro países, aunque sus características difieren, ya sea por el objeto del diálogo como por la modalidad organizativa que adquieren. En la administración central y el sector salud de Argentina el ámbito lo da la negociación colectiva y las comisiones mixtas, y la agenda se extiende a las condiciones de trabajo, lo que es indicativo de la amplitud del objeto del diálogo. En Costa Rica, la mayor institucionalización se expresa en la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público, de conformación bipartita y que abarca a los tres sectores, aunque también existen espacios sectoriales complementarios. En México, la ley permite a los sindicatos discutir las condiciones generales de trabajo cada tres años, además de convenios a nivel de las dependencias, relativos a beneficios laborales. En Perú, destaca el espacio habilitado por el Consejo Nacional del Trabajo y la Seguridad, pero es en el sector educación donde existen espacios de diálogo más significativos.

En cambio, la transparencia hacia la sociedad, por la cual los resultados de las negociaciones son ampliamente difundidos, sólo reconoce dos casos francamente positivos: en el ámbito de la educación en Argentina y de la salud en Costa Rica; la fortaleza en el primer caso se debe a la actitud de los actores, que sistemáticamente buscan dar la discusión “de cara” a la sociedad, mientras que en el segundo caso incide la práctica de los contratos de gestión. En menor medida, en la administración central de Costa Rica también se manifiesta la transparencia en los concursos, y en la educación de ese país por los acuerdos entre el Estado y los gremios docentes. En los casos de México y Perú, es el sector de la educación el que muestra mayor transparencia relativa, a través de la carrera magisterial y las reglas de los concursos docentes, respectivamente. Interesa destacar que, en general, es en el sector de la educación, probablemente por su ponderación en el interés público, donde se expresa una más marcada tendencia a la transparencia de los acuerdos.

Tampoco es frecuente la existencia de sistemas integrados de personal que permitan manejar de manera eficiente los distintos aspectos de la información relacionada con el empleo público: se los puede reconocer en todos los sectores de empleo en Costa Rica, y en la administración central en Argentina. Este es un campo donde no debieran presentarse obstáculos serios para lograr un progreso mayor.

La transparencia interna de la gestión de personal se manifiesta destacadamente también en Costa Rica, alcanzando a todos los sectores. En Argentina y México hay una mayor transparencia relativa en el sector de la educación.

No obstante el reconocimiento constitucional de los derechos a la libertad de afiliación y representación sindical en todos los países, sólo puede reconocerse plenamente su vigencia en la administración central, y los sectores de salud y educación de Argentina y Costa Rica,

con la característica adicional de la superposición de esferas de actuación gremial. En el caso de México la libertad sindical está restringida por el reconocimiento de un solo sindicato por sector, lo que cercena también la libertad de afiliación, así como la libertad de renunciar a la misma, que está impedida legalmente. En Perú, la libertad de afiliación y representación de los intereses de los trabajadores ha reinstaurado su vigencia recientemente, pero aún no se pueden visualizar prácticas consecuentes.

La corresponsabilidad en la gestión mediante el involucramiento del sector laboral, sólo es reconocible en el sector salud de Costa Rica. No obstante los indicios en favor de la corresponsabilidad en los sectores de educación del mismo país, de Perú y de Argentina, además del sector salud de México, los mismos no son suficientes para confirmar la existencia de esta variable. La presencia de valores positivos en los tres sectores de la administración costarricense, se explica por la incidencia del Sistema Nacional de Evaluación y de los contratos de gestión.

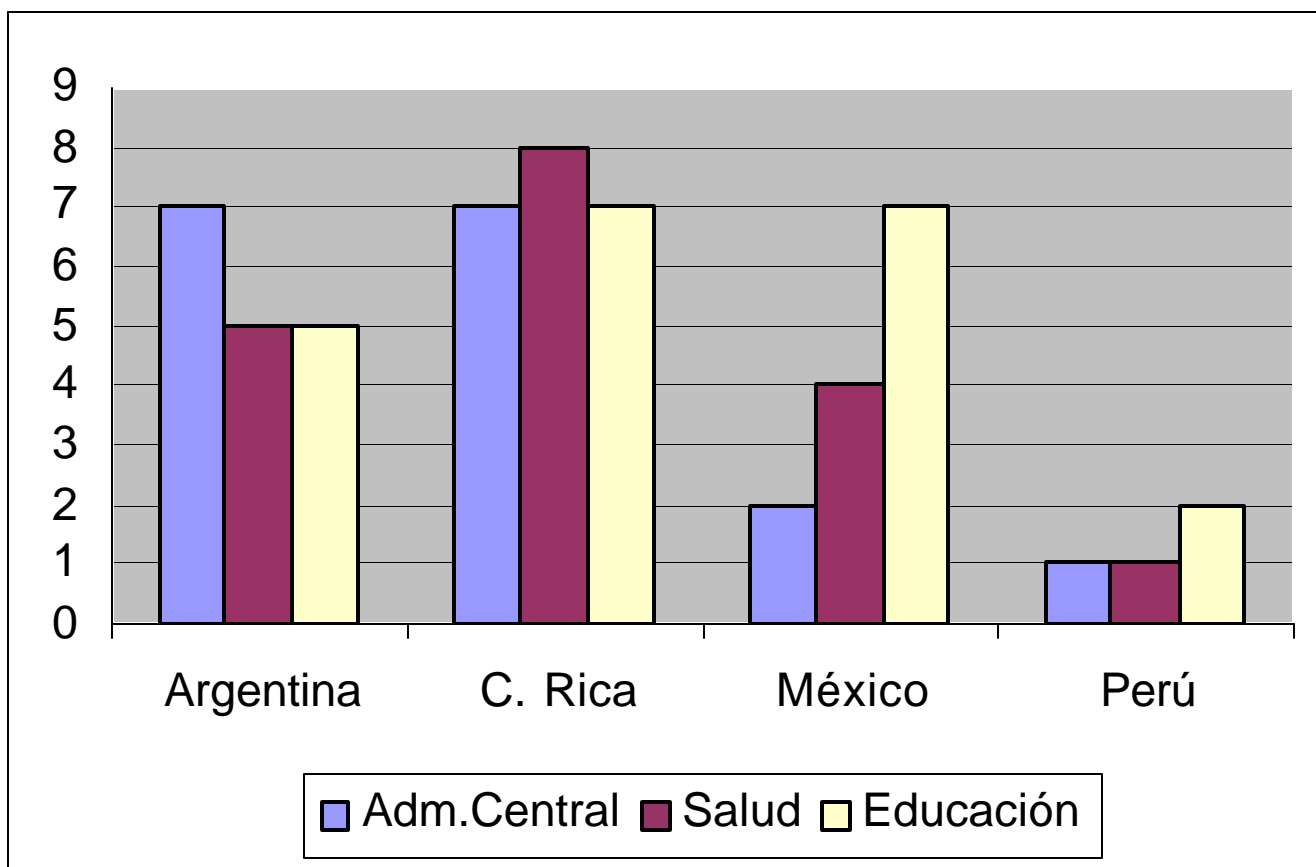
La promoción de una mayor profesionalización del empleo público es una variable positivamente presente en los sectores de la administración central, la salud y la educación de Argentina y Costa Rica, y en educación de México. Tanto en México como en Perú están abiertas las expectativas por el desarrollo de sendos proyectos orientados a organizar la carrera administrativa, en la cual se valora la profesionalización, pero en ambos casos su materialización es un desafío cuyo final está abierto.

Los procedimientos para la negociación colectiva sólo están regulados jurídicamente en la administración central y el sector de la salud de Argentina, mientras que en México existe negociación de hecho en los tres sectores (administración central, salud y educación), mediante acuerdos periódicos sobre pliegos reivindicativos. En los casos de la administración central de Argentina, así como en los de salud y educación en México, se verifica la existencia de algún grado de articulación a nivel sectorial de los acuerdos generales, con la posibilidad de incidir positivamente en el desempeño organizacional.

El Cuadro N° 3 resume los valores que alcanza el “Índice de Desarrollo de las Relaciones Laborales Constructivas” en cada sector y país, y el Cuadro N° 5 muestra los detalles de la asignación de valores a cada variable.³¹

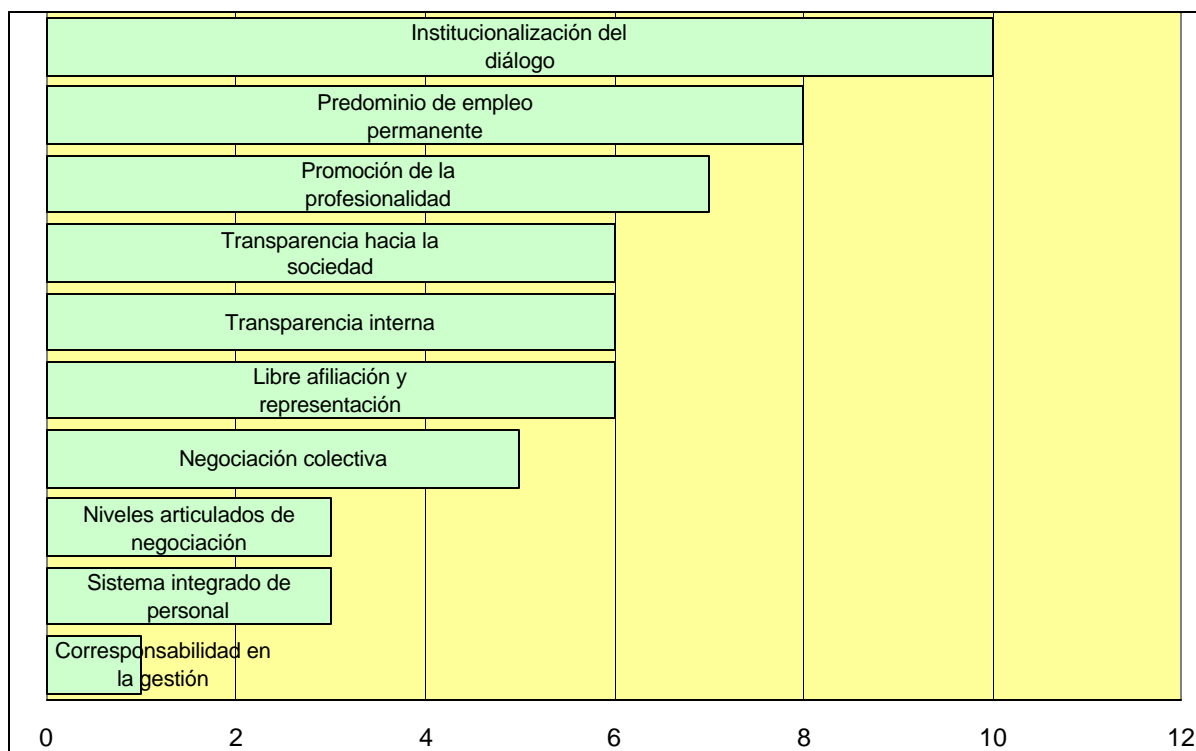
³¹ El índice de desarrollo de las relaciones laborales construido con las diez variables cualitativas seleccionadas se ha aplicado del siguiente modo: si el estado de la variable es positivo, es decir si la misma existe institucionalizada y forma parte de la cultura administrativa, es igual a 1. Si, por el contrario, es negativo, es igual a 0, lo que significa la inexistencia del valor. La sumatoria de los valores conforma el Índice de Desarrollo de las Relaciones Laborales Constructivas, que puede variar entre 0 y 10.

Cuadro N° 3: Índice de Desarrollo de las Relaciones Laborales Constructivas



Fuente: Elaboración propia

Cuadro N° 4: Suma de valores alcanzados por cada variable (12 casos)



Fuente: Elaboración propia

Se puede apreciar que el sector de salud en Costa Rica arroja los valores más altos del índice propuesto, lo que significa que se dan en él las mejores condiciones para el desarrollo de las relaciones laborales constructivas entre los doce casos analizados: ocho de las diez variables propuestas se presentan con valoración positiva, siendo las excepciones aquellas que verifican la existencia de procedimientos formalizados de negociación colectiva general y su articulación y ajuste a nivel organizacional, que no están habilitadas en el país. De acuerdo con la escala propuesta ³², este es el único caso en que el “índice de desarrollo de relaciones laborales constructivas” presenta un valor “alto”.

El índice citado alcanza el valor “medio” en su límite superior (siete variables tienen presencia en cada caso), en el sector educación de México y Costa Rica y en la administración central de Costa Rica y Argentina. El “índice de desarrollo de relaciones laborales constructivas” alcanza también el valor “medio” en los sectores de salud y educación de Argentina.

En el caso de Perú, todos los sectores de empleo público estudiados presentan un valor “bajo” en el índice de desarrollo; también ese es el resultado de la valoración en la administración central y el sector salud en México.

Considerando el comportamiento de las variables para el conjunto del estudio, la institucionalización de espacios de diálogo, el predominio del empleo permanente y la promoción de la profesionalidad, en ese orden, están presentes para favorecer el desarrollo

³² Ver supra “Modelo de relaciones laborales constructivas en el sector público”.

de relaciones laborales constructivas en el mayor número de casos estudiados. En segundo lugar, la mitad de los casos estudiados revelan la presencia de transparencia interna en la gestión de personal, transparencia externa hacia la sociedad y libertad sindical.

La formalización de procedimientos de negociación colectiva, la existencia de niveles articulados de negociación, de sistemas integrados de administración de personal y la corresponsabilidad en la gestión, son las variables cuya contribución al desarrollo de relaciones laborales constructivas es menor, de modo que pueden ser presentadas como áreas de fortalecimiento para mejorar las relaciones laborales en el sector público.

d) Fenómenos emergentes y buenas prácticas

Más allá de la aplicación del índice de relaciones laborales y de las conclusiones que de él se desprenden con respecto a la tendencia al diálogo y la productividad en las relaciones laborales, se han podido identificar algunas buenas prácticas (fortalezas) en cada uno de los países.

En Costa Rica deben ser destacados tres resultados: a) la existencia de un sistema de recursos humanos integrado y fuertemente institucionalizado, que facilita el desarrollo de las relaciones laborales y la gestión en general; b) un procedimiento para la negociación salarial a nivel nacional, que compatibiliza la política del sector público con la que se acuerda en el sector privado, por medio de comisiones participativas, y c) la experiencia de la gestión en salud, donde la gerencia centra su desempeño en los compromisos de gestión por resultados.

En Argentina destaca la emergencia de nuevas reglas de juego para las relaciones laborales, con la negociación colectiva en la Administración Pública Nacional y en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, manteniendo así la negociación en un ámbito específicamente público y no de contrato de trabajo común, e incorporando los conceptos de flexibilidad, polivalencia y profesionalismo.

En México también cabe destacar un fenómeno emergente, como es la estrategia de cambio centrada en la red de recursos humanos como impulsora del proceso de profesionalización para, con base en su fortalecimiento, acometer la reducción de la discrecionalidad política reformulando el servicio civil “de confianza”.

En la experiencia de Perú destaca la institucionalización de un espacio de diálogo en el Consejo Nacional del Trabajo y Seguridad, donde participan el sector público y el privado para acordar las reformas evitando el riesgo de que se produzcan fracturas en el establecimiento de nuevas reglas de juego. También destaca la participación social en la elaboración de las reglas para los concursos docentes.

Puede apreciarse que la combinación de estas experiencias, algunas consolidadas y otras incipientes, presenta como conjunto un contexto institucional propicio a relaciones laborales constructivas en el sentido aquí utilizado.

Como observación, se aprecia que las dos partes de la relación laboral en el sector público están condicionadas, en la adopción de sus posiciones relativas en la negociación y el conflicto, a atender las preocupaciones de los usuarios y el interés general para obtener el apoyo de la opinión pública y fortalecer así su respectiva legitimidad. Ello supone que las estrategias que adopten deben necesariamente prever la formación de alianzas y considerar la transparencia de los aspectos reivindicativos en conjunción con el compromiso en la

gestión pública. Todos estos factores parecen estar reforzados por los niveles que alcanza la institucionalización del diálogo, pero se encontrarían en mejor posición si se asegurara la libertad sindical y se ampliara la corresponsabilidad en la gestión en un marco de acuerdos más transparentes.

La ausencia de un marco jurídico único para el empleo en el sector público se conjuga con el hecho de que con frecuencia el Estado no es un empleador único, sino que distintas entidades actúan con autonomía en cuestiones de personal, impidiendo un sistema coherente de administración de recursos humanos. En este terreno, no debieran haber restricciones al desarrollo de sistemas de administración y de políticas de personal más integradas que las disponibles en la actualidad. Estos aspectos, que son parte de las relaciones laborales, tienen potencial para mejorar la eficacia del aparato del Estado, y pueden a su vez propiciar o desalentar el diálogo colectivo de acuerdo a la forma contractual que se establezca.

Unas relaciones laborales más transparentes, sin duda pueden dar lugar a una administración pública más profesionalizada, por la vía de poner al mérito en su dimensión apropiada: ser requisito para el acceso y la promoción laboral en el servicio público, lo que no es una contribución menor al fortalecimiento de las instituciones democráticas, porque les facilita el atributo de la credibilidad de parte de los ciudadanos, reforzando así su legitimidad.

**Cuadro N° 5: Tabla para la elaboración del
Índice de Desarrollo de Relaciones Laborales Constructivas en el Sector Público**

<u>Nombre de la variable</u>	ARGENTINA			COSTA RICA			MEXICO			PERU			?
	Admin. Central (1)	Salud	Educ.	Admin. Central	Salud	Educ.	Admin. Central (2)	Salud	Educ. (3)	Admin. Central	Salud (4)	Educ. (5)	
1) Predominio del empleo permanente	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0	8
2) Institucionalización del diálogo	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	10
3) Transparencia externa hacia la sociedad	0	0	1	1	1	1	0	0	1	0	0	1	6
4) Sistema integrado de personal	1	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	3
5) Transparencia interna de la gestión de personal	0	0	1	1	1	1	0	0	1	0	0	0	6
6) Libre afiliación y libre representación	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	6
7) Corresponsabilidad en la gestión	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
8) Promoción de la profesionalidad	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	0	0	7
9) Procedimientos de la negociación colectiva	1	1	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	5
10) Niveles articulados de negociación colectiva	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	3
Sumatoria de variables positivas	7	5	5	7	8	7	2	4	7	1	0	2	55

- (1) En el caso de la administración central de Argentina, se considera el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA)
- (2) En el caso de la administración central de México, existe un porcentaje muy alto de personal de confianza en cargos de conducción cuyas funciones son permanentes.
- (3) En Educación en México se considera el personal comprendido por la Carrera Magisterial
- (4) Se están concursando en estos momentos los cargos de jefatura del sistema de salud peruano. Todavía restan otros puestos de carácter permanente que están con contratos precarios.
- (5) En este momento se están realizando concursos masivos (alrededor de 35.000 plazas) para cubrir cargos permanentes del sistema educativo peruano.

Fuente: Elaboración propia

ANEXO: INDICADORES ECONÓMICOS, SOCIALES Y LABORALES DE LOS PAÍSES. SIMILITUDES Y DIFERENCIAS

Los países seleccionados muestran una heterogeneidad en cuanto a su tamaño, lo que se refleja tanto en sus indicadores económicos, como en los sociales y laborales.

En lo que hace a lo económico, México, el más grande de los cuatro países, tiene un PBI superior a los US\$ 570 billones, cifra 38 veces mayor a la de Costa Rica. Sin embargo, la capacidad de desarrollo en Latinoamérica, fuertemente atada a la deuda externa, muestra que ambos países (el mayor y el menor de la muestra) presentan una relación deuda / PBI, para el año 2000, menor al 30%, y una relación servicios de deuda / exportaciones del 32% y 7.4% respectivamente. Comprobando lo citado, Argentina, que posee el mayor PBI per capita de la muestra, se encuentra ahogada por los números relativos a la deuda. La misma representa más del 50% del PBI del año 2000 y los servicios son superiores al 85% de sus exportaciones. Esta situación ha provocado la profunda crisis que atraviesa el país, y que llevó a Argentina en los últimos días de 2001, a entrar en la cesación de pagos de su deuda externa.

Indicadores Económicos				
Indicador	Argentina	Costa Rica	México	Perú
PBI, año 2000 (en millardos de US\$)	285	15.9	574.5	53.5
PBI per cápita, año 2000 (en millardos de US\$)	7.702.70	4.297.30	5.862.24	2.081.71
Deuda Total / PBI, año 2000 (% del PBI)	51.4	28.2	26.9	53
Servicios de deuda / Exportaciones (2000) (% del PBI)	85.5	7.4	32.7	44.9
Porcentaje de Crecimiento del PBI para el año 2000 (% en relación a 1999)	-0.5	1.7	6.9	3.1
Porcentaje de Crecimiento del PBI per cápita para el año 2000 (% en relación a 1999)	-1.7	0	5.4	1.4
Gasto público del Gobierno, año 2000 (% del PBI)	13.8	13.4	11	11.2
Porcentaje anual de crecimiento del Gasto Público del Estado, año 2000 (% en relación a 1999)	-0.4	2	3.5	5.1
Porcentaje de la inversión bruta doméstica para el año 2000 (% en relación a 1999)	-8.6	-9.3	8.8	-3.7

Fuente: Banco Mundial.

Nota: en el caso de datos para el año 2000, éstos son estimaciones preliminares.

En el caso de los indicadores sociales, Costa Rica muestra la mejor posición. Este país posee la mortalidad infantil más baja respecto de los tres restantes (12 por mil, tres veces

menor que Perú). Además, casi la totalidad de su población tiene acceso a agua segura (98%), baja desnutrición y analfabetismo y la mejor tasa bruta de escolarización. Una de las causantes de esta buena posición es la prioridad depositada en sus gastos sobre salud y educación que superan a los del resto de los países de la muestra. Perú, en cambio, posee los peores indicadores sociales con una expectativa de vida inferior a los 70 años y una mortalidad infantil del 4%. En cuanto al analfabetismo, el 10% de los habitantes se encuentran comprendidos en el indicador y tiene una tasa de matriculación de 123%*, lo que demuestra la baja efectividad en la retención de los niños en las instituciones escolares.

Indicadores Sociales				
Indicador	Argentina	Costa Rica	México	Perú
Población estimada a julio de 2000 (en millones)	37	3.7	98	25.7
Promedio anual de crecimiento de la población, 1994-2000	1.3	1.9	1.5	1.7
Promedio anual de crecimiento de la fuerza de trabajo, 1994-2000	2.1	2.4	2.5	2.9
Índice de Desarrollo Humano, 2000	34	41	51	73
Expectativa de vida al nacer	74	77	72	69
Mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	18	12	29	39
Desnutrición infantil (% de niños menores de 5 años)	2	5	8	8
Acceso a agua potable (% de la población)	79	98	86	77
Analfabetismo (% de la población mayor de 15 años)	3	4	9	10
Gasto público en educación, 1995-1997 (% del PBN)	3.5	5.4	4.9	2.9
Gasto público en salud, 1998 (% PBI)	4.9	5.2	S/D	2.4
Tasa bruta de escolarización primaria (% de población en edad escolar)	111	104	114	123 (*)

Fuente: Banco Mundial.

Nota: en el caso de datos para el año 2000, éstos son estimaciones preliminares.

En referencia a los indicadores laborales, todos los países con excepción de Argentina, han mostrado una desocupación abierta urbana estable en la última década, dadas las diversas estrategias de supervivencia que han presentado sus poblaciones. Tanto México como Costa

(*) La tasa bruta de matriculación primaria, es la tasa total de matriculación independientemente de la edad, dividida por la población en edad escolar que oficialmente corresponde de acuerdo a las pautas oficiales para el nivel educativo primario. Las estimaciones se basan en la Clasificación Educativa Estándar (ICSED). Los valores mayores a 100 indican una discrepancia entre la edad teórica de ingreso de acuerdo a los estándares y los valores efectivamente relevados. Cuanto más alto es el valor, menor eficacia en el sistema educativo para captar la población en el sistema de la manera prevista de acceso; a su vez se pueden generar hipótesis sobre repetición del primer nivel de enseñanza.

Rica han mantenido el índice de desocupación en valores relativamente bajos. Caso contrario es lo que ocurre en Perú, donde los valores para el mismo indicador han sido altos a lo largo de la década referida. La nota discordante es el caso argentino, que en la última década terminó por duplicar la exclusión del mundo del trabajo dejando al 16% de su población fuera del mercado.

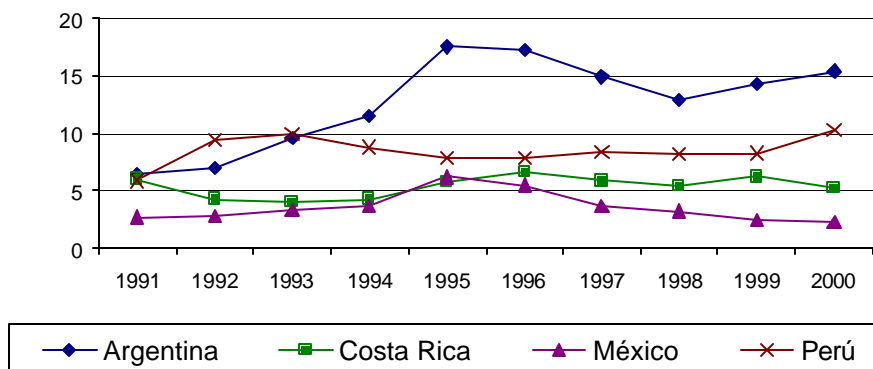
Indicadores Laborales					
Indicador		Argentina	Costa Rica	México	Perú
Desempleo abierto urbano	Tercer trimestre de 2000	15.40	5.20	2.30	10.30
	Año 1990	7.50	5.40	2.80	8.30
	Diferencia años 1990-2000	7.90	-0.20	-0.50	2.00
Tasa de ocupación urbana	Año 2000	35.90	50.60	55.10	60.00
	Año 1990	37.60	50.30	50.30	54,7*
	Diferencia años 1990-2000	-1.70	0.30	-0.20	5.30
Estructura del Empleo urbano año 1999**	Sector Informal	49.30	46.80	40.10	53.70
	Empleo Público	12.70	15.10	14.50	7.20
	Empleo Privado	38.00	38.10	45.40	39.10
	Total Sector Formal	50.70	53.20	59.90	46.30
	Diferencia empleo público 1990-1999	-6.60	-6.90	-4.90	-4.40

* Año 1998.

** En el caso de Perú y Argentina los datos son de 1998.

Dos datos de las estadísticas laborales del cuadro anterior merecen cierta aclaración. El primero es el que se refiere al desempleo abierto urbano. El cuadro siguiente grafica una serie para la última década. Así puede apreciarse el detalle sobre la situación argentina al cual antes se hiciera referencia. Argentina ha sido el país que ha presentado la mayor variación en aumento y, en tal sentido, es destacable que su pico de desempleo ha sido superior al 17.5% en el año 1995.

Evolución del desempleo abierto urbano



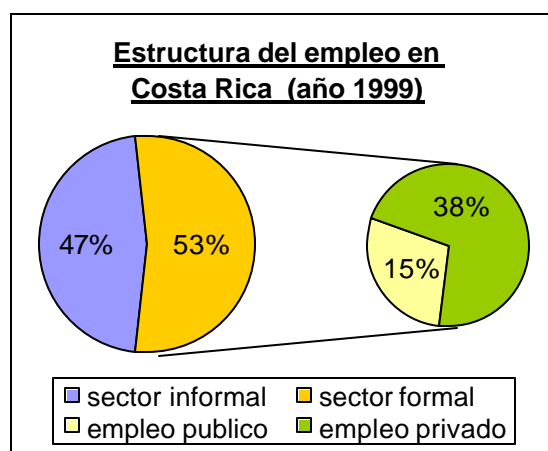
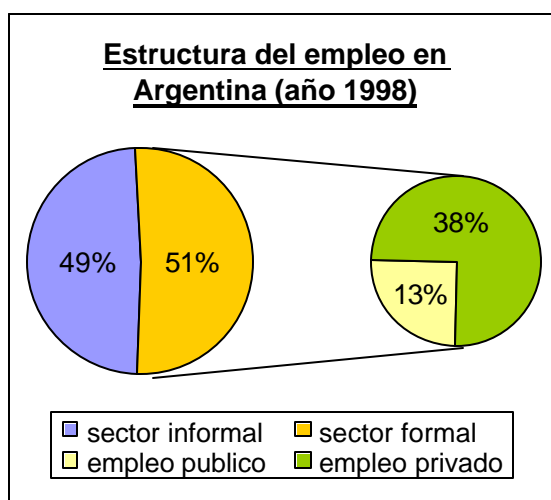
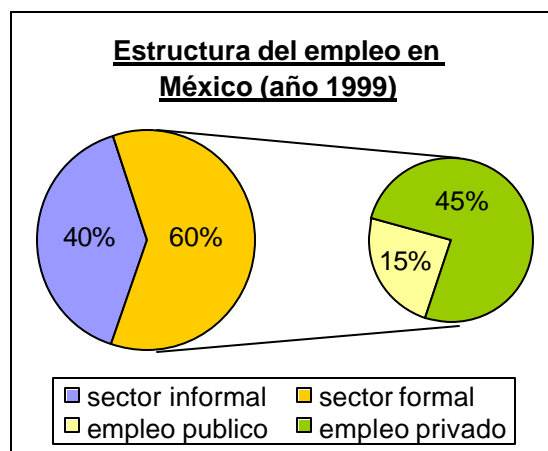
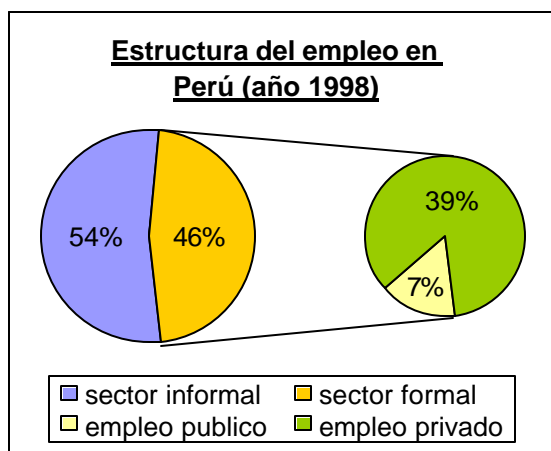
El segundo dato que se tiene en cuenta es el que se refiere a la estructura del empleo, ya que de allí se rescata la proporción del empleo público. Dentro de la estructura de empleo, en

la última década, el peso del empleo público ha presentado una disminución en los cuatro países.

En Perú el empleo público representa tan solo el 7% del total de empleo, el porcentaje más bajo de los cuatro países en cuestión. México y Costa Rica, por otro lado, son los países de la muestra en donde el empleo público alcanza los mayores porcentajes, ascendiendo al 15%, lo que representa poco más del doble del empleo público peruano. Sin embargo, el porcentaje del empleo público en Argentina no se encuentra tan lejano en comparación a estos dos últimos. Cabe aclarar que, igualmente, los datos correspondientes a Perú y a la Argentina pertenecen al año 1998 mientras que los de México y Costa Rica son de 1999.

En lo que respecta a la formalización/informalización del empleo, Perú es el país de la muestra con mayor informalidad, llegando ésta al 54% sobre el total. En México, en cambio, se observa el mayor grado de formalidad del empleo en donde sólo cuatro de cada diez empleados tienen empleo informal.

Lo dicho se observa en detalle en los siguientes gráficos sobre la estructura del empleo público para cada uno de los países en cuestión.



Existen muchas dificultades para acceder a información confiable sobre el volumen del empleo en el sector público de los países latinoamericanos, y el grupo de países estudiados no constituye una excepción. Se presentan los datos correspondientes a tres de los países (Argentina, Costa Rica y México), atendiendo a que la consistencia de las fuentes es confiable, y porque es posible apreciar su dinámica; asimismo, su cotejo con la población total, así como con la población económicamente activa (PEA) o el empleo total, muestran su magnitud relativa.

Población y empleo

Población total y peso del Empleo Público en Argentina

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Población total	32.973.784	33.421.200	33.869.407	34.318.469	34.768.457	35.219.612	35.671.894	36.124.933	36.578.358
PEA	13.326.575	13.581.691	13.842.789	14.109.942	14.383.215	14.664.809	14.954.676	15.249.519	15.546.045
Administración Pública Provincial	1.097.764	1.109.932	1.154.629	1.164.520	1.213.118	1.201.483	1.240.651	1.270.986	1.324.613
Administración Pública Nacional	776.332	620.007	526.984	509.512	517.979	496.109	482.099	464.677	435.081

Fuente: Elaboración propia. Datos de la República Argentina: Secretaría de Hacienda, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos y Secretaría de la Función Pública.

Población total y peso del Empleo Público en México

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Población total	83.226.000	84.811.000	86.396.000	87.983.000	89.571.000	91.145.000	92.712.000	94.275.000	95.830.000
Personal ocupado total	25.957.661	26.723.916	27.160.072	27.467.478	28.165.783	27.347.482	28.270.286	29.346.956	30.623.772
Gobierno Central	2.659.183	2.683.316	2.631.837	1.541.968	1.559.514	1.555.715	1.545.791	1.467.464	1.459.580
Gobiernos Estatales	899.272	935.484	964.211	2.022.596	2.076.759	2.117.402	2.162.346	2.321.130	2.394.182

Fuente: INEGI, Anuario estadístico 1999.

* El Gobierno Central incluye las empresas públicas de control directo y excluye al distrito de México DF, contabilizado dentro de Gobiernos Estatales. Los datos de población total fueron tomados del "Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2000"; CEPAL; marzo de 2001 (los datos para 1991 y 1992 fueron estimados)

Población total y peso del Empleo Público en Costa Rica

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Población Total	3.136.020	3.202.440	3.270.700	3.340.909	3.412.613	3.486.048
Fuerza de trabajo total	1.231.572	1.220.914	1.301.625	1.376.540	1.383.452	1.390.560
Administración Central y descentralizada	130.835	126.961	129.302	129.967	132.695	S/D
Administración Local o Municipal	7.169	7.169	9872	7.536	7.509	S/D

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples y Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria. Cuadros de información referente a número de plazas en instituciones bajo el ámbito de la Autoridad Presupuestaria. San José, Costa Rica.

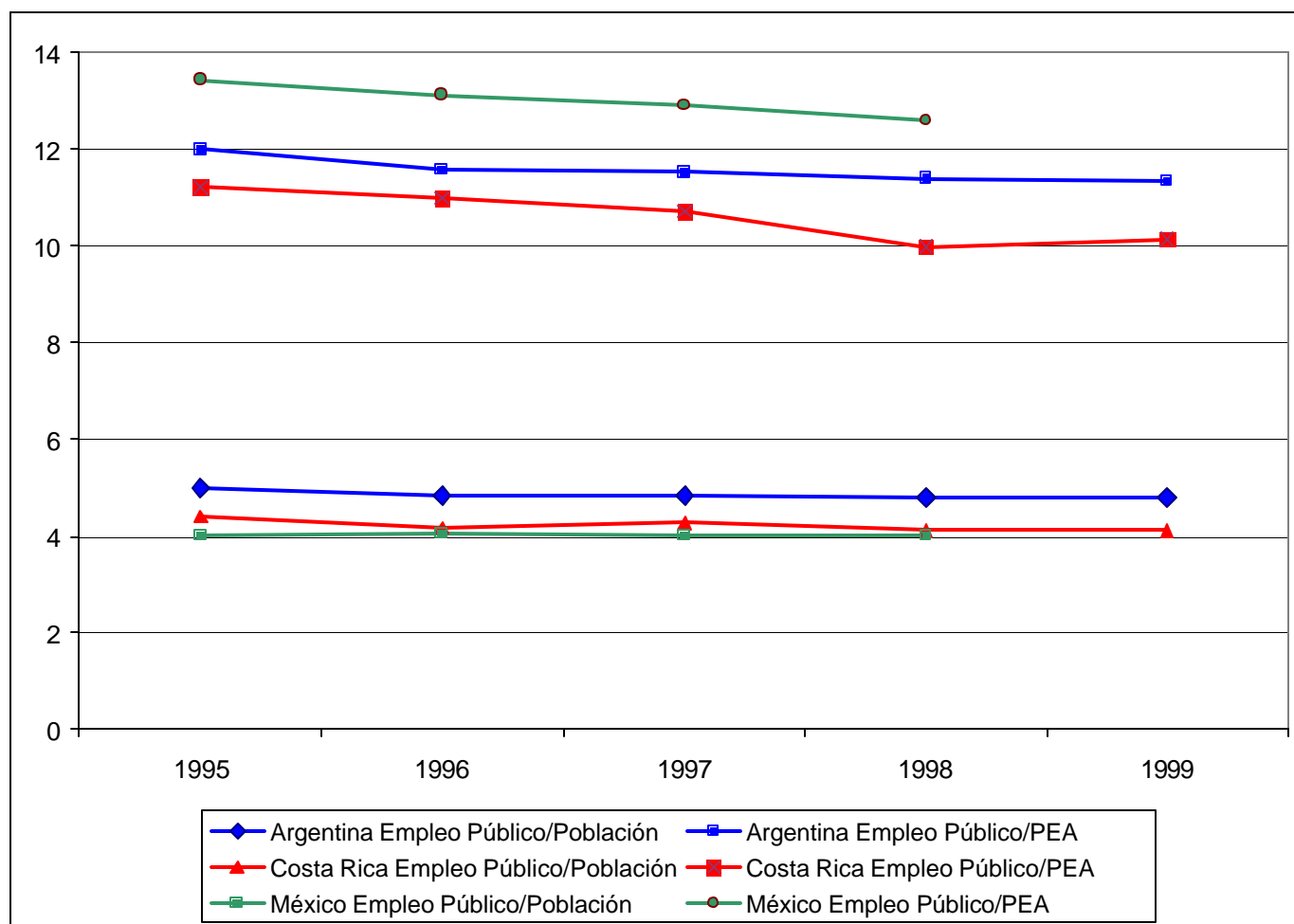
Puede observarse que en los casos de Argentina y México, ambos países federales, a lo largo de la década ha disminuido de manera sensible el empleo en la administración

nacional, mientras que ha crecido en los gobiernos subnacionales, con el resultado que los valores consolidados muestran una tendencia al crecimiento en México y a la disminución en la Argentina. En cambio, en Costa Rica se observan oscilaciones leves en el período más corto (1995-1999).

Cabe destacar el resultado de la comparación de los tres países, si se tiene en cuenta el volumen del empleo público consolidado en relación con la población económicamente activa o a la fuerza de trabajo, según el caso, y a la población total. En el período que va entre 1995 y 1999, el valor máximo del empleo público en la población se da en Argentina en 1995, con un 4,98%, mientras que la mínima relación corresponde a México en 1998, con un 4,02%, de modo que la variación es inferior a 1%.

En cuanto a la incidencia del empleo público en la fuerza de trabajo, también se destaca el bajo valor de la variación entre los tres países: México presenta el valor más alto, con 13,43% en 1995, y Costa Rica el más bajo, con 10,03% en 1999.

Empleo público total en relación con la población económicamente activa en Argentina, Costa Rica y México (1995-1999, en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, con base en los cuadros de cada país, presentados precedentemente.