

TEMA 3
RELACIONES COLECTIVAS EN EL SECTOR PÚBLICO

LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO

CAROLINA PANIZZA DOLABDJIAN¹

1. INTRODUCCIÓN

El derecho de negociación colectiva de los trabajadores públicos ha sido aceptado en forma tardía a nivel mundial. El peso de la concepción tradicional de la función pública hizo que históricamente, se le negara a estos funcionarios la titularidad de los derechos a constituir sindicatos, ejercitar la huelga,² y a negociar colectivamente.

Algunos de los argumentos utilizados para negar la titularidad de estos derechos eran por un lado las particularidades del Estado como empleador y el carácter estatutario del vínculo funcional. Esta tendencia fue revirtiéndose con el correr de los años a raíz del impulso dado por la OIT mediante la aprobación de los Convenios N° 151 y 154 y las Recomendaciones N° 159 y 163 entre otros instrumentos, lo cual se ha ido reflejando en la normativa interna de diversos países.

Sin perjuicio de ello, la necesidad de profundizar los avances en esta materia, llevaron a que en el año 2013, la OIT decidiera abordar específicamente el tema de la negociación colectiva en la administración pública como uno de los temas centrales de la Conferencia Internacional del Trabajo. En este sentido, la Comisión de Expertos ha destacado que *“las relaciones laborales en la administración pública conllevan problemáticas y dificultades particulares que han llevado a los legisladores nacionales a excluir a los funcionarios de las disposiciones legislativas que rigen las relaciones laborales y a prever disposiciones especiales para esta categoría de trabajadores, ya sea mediante la elaboración de estatutos de la administración pública o a través de la adopción de leyes y reglas especiales.”*³ Esto se suma al hecho de que el sector público representa *“una proporción muy importante del empleo en todos los países del mundo”*, lo cual refuerza el interés de la OIT en promover las normas internacionales relativas a las relaciones laborales en este sector.⁴

¹ La redactora de esta ponencia se desempeña como asesora en el área de Negociación Colectiva del Sector Público en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Los comentarios y opiniones son expresados a título personal no comprometiendo a la mencionada Institución.

² RIVAS, Daniel. “Las relaciones de trabajo en el sector público y el convenio N° 151.” en rev. Der. Lab. N° 154, Tomo XXXII, Abril-Junio 1989, Montevideo, 1989, p. 312.

³ OIT, La negociación colectiva en la administración pública. Un camino a seguir. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Conferencia Internacional del Trabajo, 102ª reunión, Ginebra, 2013, p. 7.

⁴ OIT, Manual sobre la negociación colectiva y solución de conflictos en la administración pública. Departamento de Actividades Sectoriales. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, 2012. p. 1.

En definitiva, si bien se observa una evolución favorable en la legislación laboral a nivel mundial, es necesario profundizar los avances concretados a efectos de que la negociación colectiva pueda consolidarse de mejor forma y abarcar a un número mayor de funcionarios públicos.

2. EL ESTADO COMO EMPLEADOR Y LAS PECULIARIDADES DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO

Sin lugar a dudas, las peculiaridades que posee el Estado como empleador, hacen que la negociación colectiva posea características distintas a la del sector privado. En este sentido, RACCIATTI, siguiendo a FREDMAN y MORRIS⁵ destacaba los siguientes caracteres del Estado como empleador:

a) *“La doble y superpuesta potestad del Estado de dictar normas jurídicas y de aplicarlas”*.

b) *“La necesidad de obtener recursos ordinarios”* para las remuneraciones de los funcionarios. Los recursos estatales provienen principalmente de los tributos y no tanto de los precios por sus servicios. Esto tiene un impacto especial en caso de conflictos colectivos ya que las medidas sindicales adoptadas no tienen efectos directos en materia financiera (salvo en el caso de las empresas públicas). Por el contrario, la presión sindical resulta de la interrupción de los servicios que se prestan al público y no en la pérdida de ingresos para la Administración.

c) *“La incidencia del interés público”*. El Estado puede justificar sus acciones y decisiones por razones de interés público, lo cual influye en algunas de las obligaciones de los funcionarios y en las particularidades de los poderes del empleador que son más intensos que en la actividad privada.

d) La existencia de *“limitaciones constitucionales y legales a las cuales está sujeta la actividad de la administración pública”*. A modo de ejemplo, siempre que se suscriba un convenio referente a remuneraciones, es necesario prever los fondos que se requieran en la norma presupuestal correspondiente. A su vez, los acuerdos referentes a cuestiones estatutarias requieren fuente legal de acuerdo a nuestra Constitución Nacional.

e) *“La estructura burocrática y jerárquica de la administración”*. El poder de dirección en las entidades estatales, no deriva de la “propiedad” como en el sector privado sino de la jerarquía de la autoridad fundada en reglas constitucionales legales o administrativas.

Teniendo en cuenta estos caracteres PLA RODRÍGUEZ⁶, destacaba las siguientes dificultades en la implementación de la negociación colectiva en el sector público.

1) En primer lugar, resulta complejo determinar *“cuál es la persona u organismo autorizado para negociar en nombre de la Administración Pública”*. Este tema ha sido solucionado de diversas formas por las legislaciones internas, asignando la representación a distintos organismos de acuerdo al nivel de negociación.

⁵ FREDMAN, Sandra y MORRIS, Gillian S. “The State as an employer. Labour in the public services.” Mansell, Londres-N. York, 1989, p. 6-10 y RACCIATTI, Octavio. “Las relaciones laborales en el sector público: principios y particularidades.” Montevideo, 1998, p. 4

⁶ PLA RODRIGUEZ, Américo. “El trabajador público y los convenios colectivos.” en rev. Der. Lab. Tomo XXIX, N° 143, Julio-Setiembre 1986, Montevideo, 1986, p. 430-432.

2) En segundo lugar, debe determinarse, “*cuáles son las cuestiones que pueden ser objeto de negociaciones*”. Nuestra legislación nacional establece una enumeración amplia en lo que se refiere a la materia negocial. Sin embargo, como se analizará posteriormente, algunos países excluyen ciertas temáticas.

3) El tercer problema refiere a la “*preparación de las negociaciones y la necesidad de ambas partes de conocer todos los datos pertinentes que pueden influir en el resultado de la negociación*”. Esto ha llevado a la convicción por parte de algunos actores de la necesidad de crear un centro de investigación independiente que constituya una fuente objetiva de informaciones sobre los salarios, su repercusión económica, las condiciones de trabajo y el costo de cualquier modificación de las mismas.

4) Un último problema se vincula a la “*publicidad de la negociación*” ya que el público, como destinatario de los servicios públicos y/o, en carácter de contribuyente tiene un legítimo interés en seguir de cerca el transcurso de la negociación.

Atendiendo a estos factores, el Convenio N° 151 de la OIT sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, prevé que los países deben adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas y las organizaciones sindicales acerca de las condiciones de trabajo (art. 7). A su vez, el Convenio N° 154 de la OIT sobre la negociación colectiva, prevé que la legislación o la práctica nacional pueden fijar modalidades particulares de aplicación de este Convenio en la Administración Pública (art. 1).

3. LA PRÁCTICA DE LA NEGOCIACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO NACIONAL. SU EVOLUCIÓN

Al analizar la evolución histórica de la negociación colectiva en el sector público en nuestro país, RACCIATTI, GARMENDIA y GOLDFLUS en el año 2000, distinguían tres etapas:

- a) La existencia de iniciativas aisladas vinculadas a la elaboración del presupuesto nacional en 1967.
- b) El período de la dictadura 1973-1985 en el que no hubo negociación colectiva en atención a la proscripción de la actividad sindical.
- c) La etapa de la reinstitucionalización democrática (1985) en la que se afirma la idea de negociación colectiva en el sector público.⁷

Consideramos que la cuarta etapa en esta evolución comprendería el período que va del año 2005 en adelante cuando se aprueba el acuerdo marco de negociación colectiva en el sector público, el cual constituye el antecedente inmediato de la ley 18.508.

⁷ RACCIATTI, Octavio- GARMENDIA, Mario-GOLDFLUS, Sandra. “Relaciones industriales, incluyendo disputas colectivas en el sector público.” en rev. Der. Lab Tomo XLIII, N° 199, Julio-Setiembre 2000, Montevideo, 2000, p. 577.

3.1. Las primeras iniciativas (1967)

Como fuera señalado, los primeros intentos consistieron en algunas experiencias informales de negociación con motivo de la elaboración del presupuesto en 1967 las cuales se vieron discontinuadas tras el inicio del período de facto.

3.2. El período de facto (1973-1985)

En el período de facto, el gobierno de la época formuló objeciones al proyecto de Convenio sobre relaciones laborales en el sector público que se estaba elaborando en la OIT, argumentando que la negociación colectiva era incompatible con el estatuto del funcionario.⁸

Posteriormente, en la etapa final de la dictadura y tras la proscripción de la actividad sindical, en 1984 se instaló la Concertación Nacional Programática - CONAPRO la cual contó con la participación de partidos políticos, organizaciones empresariales, sindicatos y organizaciones sociales. En este ámbito se acordó la anulación de leyes dictadas durante el período de facto que prohibían la huelga de los funcionarios públicos entre otras normas.⁹

3.3. La reinstitucionalización democrática (1985)

Tras la reinstitucionalización democrática, en 1989 se ratifica el Convenio N° 151 sobre relaciones de trabajo en la administración pública. El texto ordenado (art. 365 del Decreto 200/997) reproduce el art. 7 del Convenio Internacional N° 151 y consagra la utilización de procedimientos de negociación acerca de las condiciones de empleo o cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones.¹⁰

A partir de 1990, los entes autónomos y servicios descentralizados del dominio industrial y comercial del estado y los gobiernos departamentales comenzaron a celebrar convenios colectivos con las organizaciones representativas de los trabajadores. En esta etapa, la negociación no fue introducida mediante una estructura o procedimiento estatal sino que fue el resultado del diálogo.¹¹

3.4. Los cambios a partir de 2005

Antes de aprobarse la ley de negociación colectiva en el sector público, distintos actores sociales plantearon la necesidad de contar con un marco regulatorio para la negociación que le otorgara mayor certeza y que sirviera como instrumento de promoción.

En este proceso, el 7 de marzo de 2005, por medio del Decreto N° 104/005 se convocó a las organizaciones representativas de los funcionarios públicos a inte-

⁸ RACCIATTI, Octavio. "El derecho del trabajo en el sector público". en rev. Der. Lab. Tomo XLIV, N° 204, Octubre-Diciembre 2001, Montevideo, 2002, p. 769.

⁹ RACCIATTI, Octavio- GARMENDIA, Mario-GOLDFLUS, Sandra. "Relaciones industriales..." ob.cit. p. 576.

¹⁰ RACCIATTI, Octavio. "El derecho del trabajo..." ob.cit. p. 769

¹¹ RACCIATTI, Octavio- GARMENDIA, Mario-GOLDFLUS, Sandra. "Relaciones industriales..." ob.cit. p. 576.

grarse en una mesa de negociación con el fin de crear un marco regulatorio que posibilitara la negociación colectiva en el ámbito estatal.

Luego, por Decreto N° 113/005 de 15 de marzo de 2005 se establecieron criterios de integración y funcionamiento de los distintos grupos de trabajo, que en principio fueron tres. Posteriormente, con fecha 7 de abril de 2005 se formalizó el grupo de Banca Oficial.¹²

Finalmente, el 22 de julio de 2005 se suscribió el Acuerdo Marco de Negociación Colectiva en el Sector Público. Mediante este acuerdo se pactó formalizar el ámbito de negociación en este sector. A su vez, atendiendo a la importancia de contar con una ley específica, se establece la necesidad de abocarse a la elaboración de un proyecto de ley definiendo los criterios para su implementación, atendiendo a las autonomías y poderes del Estado así como al pleno ejercicio de los derechos sindicales.

Este acuerdo constituyó el antecedente inmediato de la ley N° 18.508 de 26 de junio de 2009 que regula la negociación colectiva en el sector público.

Como destaca DELGADO, esta ley, junto con la ley de negociación colectiva en el sector privado N° 18.566 y la ley N° 17.940 sobre libertad sindical, constituyen una innovación en el derecho colectivo nacional generalmente considerado como abstencionista o a-regulado y se inscribe en el modelo protector o garantista instaurado a partir del año 2005 en nuestro país.¹³

4. EL NUEVO SISTEMA DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA (LEY N° 18.508).

La ley 18.508 toma los elementos centrales del Acuerdo Marco de 2005 por lo que se trata de una ley con un texto negociado.

4. 1. Principios rectores del sistema

Los principios que rigen el sistema están establecidos en el art. 1° de la ley. Este artículo establece que el sistema de relaciones laborales del sector público está regido por los principios y derechos que se desarrollan en el Capítulo I la ley así como por los derechos fundamentales internacionalmente reconocidos (arts. 57, 65, 72 y 332 de la Constitución) De esta manera se recogen principios constitucionales como otros que surgen del bloque de constitucionalidad.

Los principios enumerados en el Capítulo I de la ley son los siguientes:

a) Participación, consulta y colaboración.

El art. 2 de la ley prevé que el Estado promoverá de manera efectiva la consulta y la colaboración entre las autoridades públicas y las organizaciones de trabajadores públicos sobre las cuestiones de interés común que pudieren ser determinadas

¹² BAJAC, Laura y SOSA, Cristianne. “El acuerdo marco de negociación colectiva en el sector público.” en rev. Der. Lab. Tomo XLVIII, No 219, Julio-Setiembre 2005, Montevideo, 2005, p. 654-655.

¹³ DELGADO, Fernando. “Consideraciones preliminares sobre la ley de negociación colectiva en el sector público.” en rev. Der. Lab. Tomo LII, N° 235, Julio-Setiembre de 2009, Montevideo, 2009, p. 580.

por las partes con el objetivo de fomentar relaciones fluidas entre los interlocutores, la comprensión mutua, el intercambio de información y el examen conjunto de cuestiones de interés mutuo.

A su vez, el art. 2 define la participación y la consulta como el intercambio de opiniones y la apertura de un diálogo sobre asuntos respecto de los cuales se ha proporcionado previamente información suficiente a un nivel adecuado de representación de las partes que permita obtener respuestas suficientes sobre las posiciones adoptadas e incluso alcanzar acuerdos previos a posibles decisiones unilaterales.

De esta manera, la ley promueve la intervención y la apertura al diálogo. No se recoge la cogestión ya que el poder político se reserva el derecho de resolver sobre ciertas cuestiones pero se fomenta la participación sobre distintas temáticas.

b) Derecho de negociación colectiva.

El art. 3 de la ley reconoce el derecho a la negociación colectiva de todos los funcionarios públicos. Mientras tanto, el art. 4 de la ley prevé que las partes están obligadas a negociar, lo cual no implica la obligación de concretar acuerdos. De esta manera, la ley le impone a las partes la obligación de dialogar e intercambiar información con el objetivo de llegar a un acuerdo, sin que exista obligación de concretar los mismos.

Adicionalmente, se prevé que el Estado promoverá y garantizará el libre ejercicio de la negociación colectiva en todos los niveles adoptando las medidas adecuadas a fin de facilitar y fomentar la negociación entre la administración y las organizaciones representativas de trabajadores públicos.

En consonancia con lo previsto en la normativa internacional, la ley recoge como principio la promoción y el fomento de la negociación colectiva en forma libre la cual estará a cargo del Estado.

c) Obligación de negociar de buena fe.

La ley establece la obligación de negociar de buena fe (art. 5) señalando que la misma comporta para las partes los siguientes derechos y obligaciones: a) La concurrencia a las negociaciones y a las audiencias citadas en debida forma. b) La realización entre las partes de las reuniones que sean necesarias, en los lugares y con la frecuencia y periodicidad que sean adecuadas. c) La designación de negociadores con idoneidad y representatividad suficientes para la discusión del tema que se trata. d) El intercambio de la información necesaria a los fines del examen de las cuestiones en debate. e) La realización de los esfuerzos conducentes a lograr acuerdos que tengan en cuenta las diversas circunstancias del caso.

La no asistencia a las reuniones convocadas o su dilatoria, la no proporción de informaciones necesarias o su entrega tardía son indicios que demuestran la inexistencia de buena fe en la negociación.

d) Derecho de información.

El art. 6 de la ley prevé que las partes tienen la obligación de proporcionar en forma previa y recíproca la información necesaria que permita negociar en conocimiento de causa. A su vez, se establece específicamente que el Estado, a solicitud de las organizaciones representativas de los trabajadores del sector público, deberá suministrar a las mismas toda la información disponible referente a: a) los avances de los proyectos de Presupuesto y Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, b) la situación económica de los organismos y unidades ejecutoras y

la situación social de los funcionarios, c) los cambios tecnológicos y reestructuras funcionales a realizar, d) los planes de formación y capacitación para los trabajadores, e) posibles cambios en las condiciones de trabajo, seguridad, salud e higiene laboral.

Sin lugar a dudas, la obligación de informar puede esgrimirse como una expresión o materialización del principio de buena fe en la negociación.

El cumplimiento de este deber ha tenido algunas dificultades en la práctica, en el sentido de que la dinámica de elaboración de las normas presupuestales, impiden en algunos casos presentar los proyectos con la antelación debida. Este hecho, llevó a que en el año 2011, la Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado (COFE) presentara una Queja ante el Comité de Libertad Sindical por considerar que el Poder Ejecutivo envió al Parlamento el proyecto de Presupuesto 2010-2014, sin haber negociado las condiciones de trabajo con la organización sindical. En este caso, el Comité aceptó las explicaciones brindadas por el Gobierno Uruguayo y señaló que *“no puede concluir que no haya habido negociaciones verdaderas”*. Sin perjuicio de ello, recomendó que las normas presupuestales que afecten los intereses de los interlocutores sociales sean puestas en conocimiento de las partes en la negociación.¹⁴

A partir del año 2011 en adelante, los avances de los proyectos de Rendiciones de Cuentas han sido presentados por el Poder Ejecutivo en el Consejo Superior de Negociación colectiva del Sector Público.

e) Formación para la negociación.

Otra de las obligaciones que se establecen para las partes es la de adoptar medidas para que sus negociadores en todos los niveles, tengan la oportunidad de recibir una formación adecuada. Se observa a la formación como un elemento relevante para favorecer la negociación entre las partes y lograr un relacionamiento fluido.

4.2. Ámbito subjetivo de aplicación

La ley reconoce el derecho a la negociación colectiva de todos los funcionarios públicos por lo que en principio no existen diferenciaciones respecto a los organismos o categorías funcionales.

Las únicas particularidades y exclusiones establecidas por la ley son las previstas en el art. 9 del Convenio N° 87 y en los numerales 2 y 3 del artículo 1 del Convenio N° 151.

De esta manera, la ley N° 18.508 no excluye directamente a las fuerzas armadas, policía y personal superior del derecho a la negociación colectiva sino que se remite a las exclusiones y particularidades previstas en los convenios referidos. Sin embargo, estos Convenios tampoco excluyen o limitan la negociación a los sujetos referidos sino que se establece que será la legislación nacional la que deberá establecerlo.

En consecuencia, si bien parecería que la intención del legislador fue excluir o limitar el derecho de negociación del personal superior, policías y militares atendiendo a lo que disponen los Convenios N° 87 y 151, no lo dispuso expresamente.

¹⁴ 363 Informe del Comité de Libertad Sindical, Caso Número 2876. Disponible en http://www.ilo.org/gb/GBSessions/GB313/ins/WCMS_176578/lang—es/index.htm

En los hechos, en el caso de los policías han existido diversas negociaciones con los múltiples sindicatos que se conformaron a partir del año 2005, las cuales no han estado exentas de dificultades.

4.3. Contenido de la negociación

De acuerdo a lo establecido en el art. 4 de la ley, los acuerdos pueden regular los siguientes aspectos de la relación laboral:

- a) Las condiciones de trabajo, salud e higiene laboral.
- b) El diseño y planificación de la capacitación y formación profesional de los empleados en la función pública.
- c) La estructura de la carrera funcional.
- d) El sistema de reforma de la gestión del Estado, criterios de eficiencia, eficacia, calidad y profesionalización.
- e) Las relaciones entre empleadores y funcionarios.
- f) Las relaciones entre uno o varios organismos públicos y la o las organizaciones de funcionarios públicos correspondientes y todo aquello que las partes acuerden en la agenda de negociación.

De esta manera, la ley realiza una enumeración más detallada que la ley N° 18.566 de negociación colectiva en la actividad privada incluyendo una amplia variedad de temas. Sin bien no se menciona al salario en forma expresa, se ha entendido que el mismo queda comprendido dentro de la expresión “condiciones de trabajo”.

Por otra parte, la enumeración que realiza la ley no es taxativa¹⁵, pudiéndose incluir cualquier otro tema que las partes acuerden incorporar en la agenda.

A nivel regional, algunas legislaciones establecen restricciones en cuanto a la negociación de ciertas temáticas. En este sentido, en Perú el Decreto Legislativo N° 276/84, establece que: *“Las Entidades públicas están prohibidas de negociar con sus servidores, directamente o a través de sus organizaciones sindicales, condiciones de trabajo o beneficios que impliquen incrementos remunerativos o que modifiquen el Sistema Único de Remuneraciones que se establece por la presente Ley, en armonía con lo que dispone el artículo 60° de la Constitución Política del Perú. Es nula toda estipulación en contrario”*. También constituyen limitaciones presupuestales el artículo 6° del Decreto Legislativo N° 1057 y la Quincuagésima Octava Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 29951 (Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013). Estas normas han recibido cuestionamientos en cuanto a su constitucionalidad.

A su vez, el Decreto N° 1092/2012 de Colombia excluye como materia negocial la estructura organizacional, la carrera administrativa, el régimen disciplinario y el mérito como esencia y fundamento de la carrera.

De modo similar, en el caso de Argentina, la ley N° 24.185 (1992) incluye como temas de negociación todo lo referente a condiciones de trabajo y salario con exclusión de la estructura orgánica, las facultades de dirección del Estado y el poder disciplinario y el principio de idoneidad como base para el ingreso y la promoción en la carrera administrativa.

¹⁵ DURAN, Beatriz y SANTESTEVAN, Ana. “Ley N° 18.508 en el sector público.” en Grupo de los Miércoles. Cuarenta Estudios sobre la Nueva Legislación Laboral Uruguaya. 1a. Edición. FCU, Montevideo, 2010, p. 74.

4.4. Estructura del sistema

La negociación colectiva en el sector público funciona en dos grandes módulos:

4.4.1. *Primer módulo: Negociación colectiva en el Poder Ejecutivo y en los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del dominio industrial y comercial del Estado.*

Este funciona en tres niveles:

A) General o de nivel superior - Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público.

El Consejo está integrado por dos representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, uno de los cuales presidirá el Consejo, dos representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, dos representantes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, dos representantes de la Oficina Nacional de Servicio Civil y ocho representantes de las organizaciones sindicales más representativas de funcionarios públicos de mayor grado a nivel nacional quienes podrán ser asistidos por asesores técnicos.

Éste ámbito tiene a su cargo la negociación colectiva de nivel superior y funciona a pedido de cualquiera de las partes que lo integran actuando por consenso.

Si bien de acuerdo a lo que establece la ley el Consejo Superior se integra por los representantes sindicales correspondientes al Poder Ejecutivo, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del Estado la práctica sindical ha llevado a que participen también representantes de los gremios correspondientes a entes de la enseñanza, gobiernos departamentales y Poder Judicial.

B) Sectorial o por rama - Mesas de negociación establecidas en función de las particularidades o autonomías.

Estas mesas están integradas por dos representantes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, dos representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, dos representantes de la Oficina Nacional del Servicio Civil, dos representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y ocho delegados designados por la organización representativa de los funcionarios públicos del respectivo sector o rama, al igual que el Consejo Superior.

En el caso de los entes autónomos y servicios descentralizados, el ámbito de negociación podrá integrarse además con representantes de las referidas instituciones.

La referencia a los ámbitos de rama proviene de la actividad privada en la que se distingue la rama de la industria, comercio, etc. En realidad, el término no refleja exactamente las características del sector público, cuya separación en sectores reside fundamentalmente en la naturaleza jurídica de los organismos u entes objeto de negociación.¹⁶

¹⁶ DELGADO, Fernando. "Algunas novedades de la negociación colectiva en el sector público." En la reglamentación del trabajo en los Consejos de Salarios y convenios colectivos. Estudio de 13 Sectores, Comisión Sectorial de Educación Permanente, FCU, Montevideo, 2012, p. 85.

Actualmente, las tres mesas de rama que funcionan corresponden a la Administración Central incluyendo los servicios descentralizados no comerciales como el INAU y ASSE, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados de tipo comercial (Empresas Públicas) y Banca Oficial. Las organizaciones sindicales que representan a los trabajadores en cada uno de estos ámbitos son COFE, Mesa Sindical Coordinadora de Entes y AEBU respectivamente.

C) Por inciso u organismo - Mesas de negociación entre las organizaciones sindicales representativas de base y los respectivos organismos.

Este nivel funciona a través de las mesas de negociación integradas por las autoridades del inciso u organismo y las organizaciones sindicales representativas de base.

A su vez, podrán participar representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y de la Oficina Nacional del Servicio Civil en caso de que el tema de negociación lo requiera, así como delegados de las organizaciones sindicales representativas de rama.

Esta negociación puede realizarse en forma bipartita o tripartita, en cuyo caso el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social actuará como mediador.

4.4.2. Segundo módulo: Negociación colectiva en el Poder Legislativo, Poder Judicial, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Corte Electoral, Tribunal de Cuentas, Entes Autónomos de la Enseñanza Pública y los Gobiernos Departamentales

Para la negociación en este módulo, la ley prevé la creación de mesas de negociación atendiendo las particularidades reconocidas por la Constitución de la República con relación a la autonomía de estos organismos.

Las mismas están integradas por dos representantes del organismo correspondiente, tres delegados designados por la organización más representativa de los funcionarios y por un representante del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que actuará en su rol de conciliación y mediación.

A su vez, podrán participar como asesores, delegados de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, de la Oficina Nacional del Servicio Civil y del Ministerio de Economía y Finanzas.

Cada mesa de negociación define los ámbitos y niveles de funcionamiento según las necesidades y particularidades de cada organismo.

4.5. El rol del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Según lo previsto en el art. 9 de la ley N° 18.508, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social es el encargado de velar por la aplicación de la ley y el cumplimiento de los acuerdos y en tal carácter, coordina, facilita y promueve la negociación colectiva en el sector público. A su vez, cumple funciones de conciliación y mediación.

En este sentido, ha tenido un rol activo desde la elaboración del acuerdo marco¹⁷ y luego de la aprobación de la ley como coordinador y facilitador en las distintas instancias de negociación en todos los niveles.

Debe destacarse que en el caso del Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público, y en el caso de las mesas de negociación de rama correspondientes al Primer Módulo (Administración Central, Mesa de Entes y Banca Oficial), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social integra a su vez la delegación del Poder Ejecutivo que representa al Estado como empleador; lo cual hace que su rol de articulación sea complejo.

Otra cuestión importante a señalar es que las competencias del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en el ámbito laboral público y privado en general poseen ciertas diferencias. Una de estas diferencias radica en la posibilidad de aplicar multas en caso de incomparecencia a las instancias de negociación. En este sentido, se ha entendido que el art. 84 de la ley N° 16.002 que establece multas por incomparecencia a las audiencias en la Dirección Nacional de Trabajo, se aplica a las empresas privadas y no a los organismos públicos.

Por otra parte, en el caso del sector público, la no existencia de acuerdo entre las partes implica que el organismo que se trate adoptará las medidas que entienda convenientes en el caso dado. Si bien el Ministerio de Trabajo puede realizar diversos planteamientos a efectos de acercar las posiciones de las partes, no existe posibilidad de que dicha Secretaría presente una propuesta a efectos de esta pueda ser aprobada formalmente por “mayoría” como sí ocurre en el caso de los Consejos Salarios.

Otra de las diferencias, refiere a la actuación de la Inspección General de Trabajo, la cual en el caso del sector público, se ve circunscripta a condiciones de seguridad e higiene o condiciones ambientales de trabajo (Ley N° 5032, Decreto N° 406/88 y N° 291/007), libertad sindical (Ley N° 17.940), acoso sexual (Ley N° 18.561) y acoso moral. Esto se debe a que las normas de referencia, son normas de carácter laboral que estipulan expresamente que se aplican tanto al sector público como privado o se refieren a derechos reconocidos por la normativa internacional tanto a trabajadores públicos como privados (libertad sindical y no discriminación)

Sin embargo, la Inspección General de Trabajo, no actúa en lo referente a condiciones generales de trabajo en el sector público por entender que se trata de cuestiones previstas en normas de derecho administrativo. Por lo tanto, se entiende que en estos casos debe recurrirse a la vía administrativa o judicial correspondiente.

La modificación de la normativa señalada, tanto en lo que refiere a aplicación de multas por no comparecencia a audiencias en DINATRA como en lo referente a la actuación de la Inspección General de Trabajo permitirían dar mayores garantías en lo que se refiere al cumplimiento de la normativa que refiere a las relaciones de trabajo en el sector público.

¹⁷ BAJAC, Laura. “Algunas reflexiones sobre...” ob.cit. p. 77.

5. LA VALORACIÓN DE LA LEY URUGUAYA DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO A NIVEL MUNDIAL Y REGIONAL

El sistema de negociación plasmado en la ley N° 18.508, ha sido tomado como referencia por la OIT al referirse a las prácticas adoptadas por diversos países a efectos de implementar las disposiciones del Convenio N° 151. Esto puede observarse en Estudio General de la Comisión de Expertos para la 102ª Conferencia Internacional del Trabajo del año 2013, en el cual se hace mención a la ley uruguaya en diversos capítulos.¹⁸

Por otra parte, en los años 2013 y 2015, la OIT organizó Encuentros Regionales sobre la negociación colectiva en el sector público, en los cuales las experiencias de Uruguay y Argentina fueron tomadas como ejemplo en la región. La ley argentina N° 24.185 (1992) establece un sistema articulado en distintos niveles (general y sectorial) similar al previsto en la ley nacional.

En base al intercambio realizado en estos Encuentros Regionales, puede apreciarse que existen diferencias importantes en lo que refiere a la práctica de la negociación colectiva en el sector público en Uruguay y Argentina respecto al resto de los países en América Latina.

A modo de ejemplo, en el caso de Brasil, la ratificación del Convenio N° 151 de la OIT se produjo recién en el año 2010, y su puesta en práctica ha sido dificultosa. Las organizaciones sindicales reclaman la aprobación de una ley específica para el sector y han destacado que la existencia de una pluralidad de sindicatos ha obstaculizado el desarrollo de la negociación en muchos casos. En el caso de Chile, si bien la Constitución prohíbe la negociación colectiva y la huelga de los trabajadores públicos, se ha constituido una mesa a efectos de negociar a nivel de rama y la huelga se ejerce por la vía de los hechos. Sin perjuicio de ello, las organizaciones sindicales han reclamado la aprobación de una ley a efectos de que la convocatoria a los ámbitos no dependa exclusivamente de la voluntad del Gobierno. En el caso de Colombia, la aprobación del Decreto N° 1092/2012 que establece un marco para la negociación en el sector público es visualizado como un avance en un contexto que aún sigue siendo complejo en lo que se refiere a la existencia de garantías para el efectivo goce de la libertad sindical.

La evolución de la negociación en este sector en América Latina ha sido lenta¹⁹ y los sectores que presentan mayores dificultades en lo que se refiere a su puesta en práctica son aquellos en donde los organismos poseen mayor grado de autonomía tales como el Poder Judicial y los Gobiernos Departamentales principalmente.

¹⁸ OIT, La negociación colectiva en la administración pública. Un camino a seguir... ob.cit. p. 141.

¹⁹ RIAL, Noemí. "La negociación colectiva en el sector público." en AA.VV. Negociación colectiva en el sector público. Oficina de País de la OIT para la Argentina, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires, 2013, p. 55.

6. LA REFERENCIA A LA LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO EN LA NORMATIVA NACIONAL

En los últimos años, la referencia expresa a la ley de negociación colectiva por parte de otras normas vinculadas a los funcionarios públicos a nivel nacional ha sido frecuente, lo cual constituye un mecanismo para el fortalecimiento y fomento de esta herramienta.

A modo de ejemplo:

- Ley Presupuesto Nacional 2010-2015 (N°18.719) establece mecanismos de ajustes salariales por inflación en su art. 4° y señala que los incrementos adicionales: *“se determinarán por los procedimientos y en los ámbitos previstos por la Ley 18.508.”*
- Ley del Estatuto del Funcionario Público (N° 19.121) En su art. 102 establece que los Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y otros organismos tendrán un plazo para adaptar sus estatutos internos a lo que establece esta ley *“previo dar cumplimiento con lo dispuesto en la ley N° 18.508”*
- Decreto reglamentario del Estatuto del Funcionario Público (N° 169/2014) referente a condiciones de trabajo – permite acordar regímenes extraordinarios de trabajo dando cumplimiento en forma previa *“a la negociación colectiva con la organización representativa de funcionarios.”*
- Ley de Rendición de Cuentas N° 19.149 art. 306 – refiere a un nuevo sistema retributivo por extensión de la jornada laboral para la Corte Electoral cuyas condiciones deberán definirse *“aplicando los mecanismos previstos en la Ley N° 18.508.”* En este sentido ya se ha suscrito un acuerdo marco entre las partes.

7. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL DESARROLLO DE LA NEGOCIACIÓN EN LOS DISTINTOS NIVELES.

Con respecto al desarrollo de la negociación en el período que va desde 2005 a la fecha, podemos realizar las siguientes apreciaciones.

7.1. Período 2005-2010

En la etapa que va desde 2005 a 2009, se observa que la negociación estuvo centrada principalmente en la recuperación salarial tras la pérdida sufrida en el período anterior.²⁰

Así, el acuerdo suscrito en el marco del Consejo Superior de fecha 20 de diciembre de 2007 y su acta complementaria de fecha 11 de abril de 2008, establecen ajustes por recuperación salarial para los Entes de la Enseñanza, Poder Judicial, Empresas Públicas y Administración Central. En el caso de los Entes de la Enseñanza, la recuperación alcanzó un porcentaje del 16% y en el caso de la Administración Central un 19,5%

Las principales dificultades en este período se dieron en torno a la negativa del Tribunal de lo Contencioso – Administrativo, la Corte Electoral, el Tribunal de

²⁰ DELGADO, Fernando. “Algunas novedades...” ob.cit. p. 89.

Cuentas, el Poder Judicial, y algunos Gobiernos Departamentales a integrarse al nuevo régimen.²¹

7.2. Período 2010-2014

a) Acuerdos salariales

En el período que va desde 2010 en adelante, la negociación se centró en el establecimiento de ajustes salariales generales y también en la creación o reformulación de partidas de remuneración variable.

En este sentido, hubo acuerdos en las 3 ramas correspondientes al Primer Módulo de Negociación:

- **Administración Central:** se estableció un nuevo mínimo salarial para todo el sector el cual se incluyó en la ley de presupuesto quinquenal (art. 754 Ley N° 18.719) y fue reglamentado en diversos Decretos²² cuyo contenido también fue negociado con COFE. A su vez el 31 de diciembre de 2010, se suscribió un acuerdo estableciendo el ajuste salarial para todo el período²³, y la posibilidad de acordar ajustes específicos a cuenta del nuevo régimen retributivo y ocupacional. Este convenio fue denunciado posteriormente por COFE.

- **Entes Autónomos y Servicios Descentralizados comerciales:** además del ajuste salarial general (Acuerdo de 14/1/2014 y art. 4 Ley N° 18.719) se acordó un nuevo régimen de retribución variable para el sector que unifica los sistemas existentes hasta ese momento (Acuerdo de 28/6/2013). Este acuerdo establece que el peso de la retribución variable será de un 12% y establece que a efectos de percibir ésta partida se valorará el cumplimiento de ciertas metas teniendo en cuenta indicadores por desempeño institucional, sectorial e individual. Estos indicadores son elaborados a nivel de cada empresa pública.

- **Banca Oficial:** el acuerdo (26/12/2012) establece ajustes salariales generales y modificaciones en la prima por antigüedad, régimen de retribución variable por cumplimiento de metas y en el mecanismo de corrimiento en la carrera administrativa. Las modificaciones en el corrimiento automático a nivel de la carrera administrativa fueron acordados junto con determinados requerimientos en lo que se refiere a los concursos de ascenso. Este acuerdo de 2012, unificó a su vez los beneficios vigentes a nivel de la Banca Oficial.

Además de estos acuerdos centrales ha nivel de rama en el Primer Módulo de negociación, hubo acuerdos salariales en las mesas del Segundo Módulo correspondientes a ANEP (Acuerdo de 30/12/2010), algunos Gobiernos Departamentales²⁴ y Corte Electoral (Acuerdo de 7/12/2010 y 18/11/2011):

²¹ BAJAC, Laura. "Algunas reflexiones sobre la evolución de la negociación colectiva en el sector público en Uruguay." en XX Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, FCU, Montevideo, 2009, p. 77.

²² Decretos N° 61/011, N° 149/011 y N° 279/011.

²³ Este acuerdo se refleja en el art. 4 de la ley de presupuesto quinquenal N° 18.719 el cual establece ajustes anuales por inflación proyectada más correctivo.

²⁴ Canelones (29/12/2010), Rocha (20/12/2010), Salto (27/12/2010), Montevideo (13/1/2012), Colonia (9/12/2010), Treinta Tres (31/8/2010), Artigas (17/9/2010), Lavalleja (17/12/2010), Maldonado (22/12/2010) y San José (7/1/2011)

b) La negociación referente al nuevo Estatuto del Funcionario Público.

Otros de los temas fundamentales en la negociación en el período 2010 – 2014 fue el nuevo Estatuto del Funcionario Público para la Administración Central (Ley N° 19.121).

En este sentido, tras la iniciativa del Poder Ejecutivo de elaborar un nuevo proyecto de Estatuto del Funcionario Público el mismo fue negociado durante casi un año en el ámbito del Consejo Superior. Si bien hubo algunos acuerdos parciales sobre el contenido de esta norma, no se llegó a suscribir convenio fundamentalmente a raíz a las diferencias existentes entre el Poder Ejecutivo y COFE en cuanto al concepto de funcionario público.

Debe destacarse que a pesar de no haber existido acuerdo en cuanto proyecto de ley, sí hubo diversos acuerdos posteriores en las negociaciones correspondientes a los Decretos reglamentarios de este Estatuto.²⁵ Todos los Decretos fueron negociados en el ámbito del Consejo Superior de Negociación.

A su vez, en cumplimiento de lo establecido por el art. 102 de la Ley N° 19.212 que prevé que los Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y otros organismos tendrán un plazo para adaptar sus estatutos internos a lo que establece la nueva ley previa negociación colectiva, el Consejo Superior acordó crear comisiones bipartitas en cada organismo a estos efectos (Acuerdo de 27/9/2013). Los acuerdos alcanzados a nivel de cada organismo en cuanto a sus estatutos son presentados ante el Consejo Superior. En este sentido, hasta el momento se han presentado los acuerdos correspondientes a la Administración Nacional de Puertos, ANTEL y Correos.

c) Carrera administrativa.

Además del acuerdo correspondiente a la Banca Oficial hubo otros acuerdos sobre esta temática a nivel de organismos como es el caso de Correos (Acuerdo de 9/7/14), ANCAP (Acuerdo de 30/12/2011) e Intendencia de Río Negro (Acuerdo de 22/4/15). Los acuerdos de Correos y ANCAP hacen referencia a una modalidad especial de carrera conocida como “Carrera Horizontal” la cual permite la movilidad horizontal de los funcionarios.

d) Regularización de contratos e ingreso de funcionarios.

Las regularización de contratos, destercerizaciones e ingreso de funcionarios han sido una preocupación recurrente para las organizaciones sindicales. Las negociaciones sobre estos temas han sido múltiples en distintos organismos tales como Correos (Acuerdo de 18/2/2011 y addendas), UTE (Acuerdo de 21/10/2013), OSE (Acuerdo de 11/2/2011), Ministerio de Defensa Nacional (8/11/2011), ASSE (21/9/2012) y SODRE (24/3/14) entre otros.

²⁵ Decreto N° 118/014 (Contrato de trabajo), Decreto N° 130/014 (Provisorio), Decreto N° 154/014 (Estructura Escalafonaria), Decreto N° 169/014 (Condiciones de trabajo), Decreto N° 170/014 (Evaluación por desempeño), Decreto N° 222/014 y N° 363/014 (Régimen disciplinario), Decreto N° 244/014 y 342/014 (Comisión de Análisis Retributivo), Decreto N° 286/014 (Subrogación), Decreto N° 299/014 (Valoración de niveles), Decreto N° 362/014 (Asignación de Funciones), Decreto N° 6/015 (Sistema de Rotación) y Decreto N° 85 (Administración Superior).

e) Jornada de Trabajo y licencias.

Estos aspectos han sido negociados en el marco del nuevo Estatuto del Funcionario Público. A su vez, cabe destacar algunos acuerdos especiales a nivel de organismo. En el caso de Casinos se acordó recientemente un reglamento especial de turnos (Acuerdo de 15/7/15). En el Ministerio de Turismo y Deportes (Acuerdo de 24/7/13), se estableció una licencia especial de 30 días para los docentes de Plazas de Deportes. A su vez, en la Dirección Nacional de Aviación Civil (Funcionarios Civiles) se acordó un régimen especial sobre guardias y disponibilidad con una compensación del 20% (Acuerdo de 19/12/11) y en el caso de los Controladores Aéreos se acordó régimen de guardias y licencia de 30 días. (Acuerdos de 8/12/10 y 24/1/12). A nivel de Biblioteca Nacional, se destaca un acuerdo sobre trabajo en días sábados a cambio del pago de una compensación. (Acuerdo de 30/7/2012).

Debe señalarse que en el caso de varios organismos, es frecuente observar acuerdos que resultan de la negociación colectiva y que se reflejan directamente en leyes o Decretos sin que se haya suscrito convenio colectivo en forma previa.

7.3. Período 2015 en adelante

En este nuevo período, el Poder Ejecutivo ha propuesto diversos lineamientos para la negociación colectiva en el sector público, al igual que como se realiza a nivel de los Consejos de Salarios en el sector privado.

A través de estos lineamientos, el Poder Ejecutivo plantea los siguientes objetivos para la negociación colectiva en el sector público:

- *Continuar el proceso de mejora de la gestión pública.*
- *Promover acuerdos marco y compromisos de gestión específicos en cada organización*
- *Proteger las mejoras salariales obtenidas en los últimos 10 años asegurando el mantenimiento de los niveles de salario real.*
- *Promover que la masa salarial global del Sector Público acompañe el crecimiento del PBI*
- *Contemplar las heterogeneidades existentes al interior del Sector Público.*
- *En el marco de la Cultura del Trabajo para el Desarrollo, promover la negociación de aspectos no salariales, referidos a condiciones de trabajo y calidad del empleo, capacitación y Sistema Nacional de Cuidados.*

En este contexto, se ha propuesto a su vez continuar promoviendo el adecuado funcionamiento de la negociación colectiva en todos los ámbitos (Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Tribunal de Cuentas, Corte Electoral, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y Gobiernos Departamentales).

A estos efectos se ha procurado fortalecer el funcionamiento del Consejo Superior de Negociación Colectiva y en el caso de los Gobiernos Departamentales específicamente, ha habido gestiones con el Congreso de Intendentes a efectos de mejorar la negociación en los distintos Departamentos.

En cuanto a los ajustes salariales, se propone mantener el criterio establecido en el art. 4 de la ley N° 18.719 en forma general (inflación proyectada más correc-

tivo) y se posibilita el establecimiento de acuerdos adicionales mediante compromisos de gestión.

Estas propuestas han sido manejadas en los diversos ámbitos de negociación que están funcionando actualmente como son la Administración Central, Mesa de Entes, Enseñanza y Salud Pública entre otros.

8. CONSIDERACIONES FINALES

Como fuera analizado, el régimen de negociación colectiva en el sector público en nuestro país ha sido el fruto de un proceso de intercambio y construcción entre los actores sociales involucrados, el cual es considerado como referencia a nivel mundial y regional.

En este sentido, y a efectos de continuar avanzando en el fortalecimiento y consolidación de este régimen, consideramos que sería importante profundizar en determinados aspectos. En primer lugar, en lo que refiere a la administración del sistema, sería relevante establecer la obligatoriedad del registro de los convenios colectivos del sector público ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Actualmente, el art. 438 de la ley N° 16.170 establece la obligación del empleador de registrar los convenios previéndose multas en caso de no cumplimiento. Sin embargo, se ha entendido que esta norma aplica exclusivamente al sector privado aún cuando la misma no establece distinciones. De esta manera, al no ser obligatorio el registro de convenios colectivos públicos ante el MTSS, la información con la que cuenta el organismo y que está disponible en la web, refiere exclusivamente a los convenios suscritos ante dicha Secretaría de Estado en los distintos niveles y aquellos convenios bipartitos que voluntariamente los organismos deciden registrar. Si bien el producto de la negociación colectiva en el sector público no siempre resulta en la suscripción de un convenio colectivo, la obligación de inscribir estos instrumentos ante el MTSS en forma genérica, sería un mecanismo importante para mejorar el nivel de información y de difusión respecto a la negociación colectiva en el sector público y constituiría una herramienta de gran relevancia a efectos de elaborar indicadores y estadísticas con respecto al alcance y contenidos de la negociación.

En segundo lugar, como fuera señalado, la ampliación de las competencias de la Inspección General del Trabajo daría mayores garantías en lo que se refiere al cumplimiento de la normativa referente a las relaciones de trabajo en el sector público.

En tercer lugar, en lo que se refiere al funcionamiento del sistema, sería importante asegurar determinados plazos de negociación en todos los niveles teniendo en cuenta los períodos de elaboración de las normas presupuestales previstos constitucionalmente (arts. 108 y sig. 214 y sig. de la Constitución). De esta manera, podrían establecerse rondas de negociación convocadas con suficiente antelación de oficio por el MTSS en cumplimiento de lo previsto por el art. 9 de la ley N° 18.508. Estas rondas podrían convocarse en aquellos ámbitos que cuentan con participación preceptiva del MTSS: Consejo Superior, Ramas (Administración Central, Mesa de Entes y Banca Oficial) y Mesas de Negociación correspondientes a las autonomías. De esta manera, las cuestiones referentes a remuneraciones y condiciones de trabajo podrían ser negociadas y acordadas con plazo suficiente de acuerdo a los períodos de elaboración de las normas presupuestales correspondientes.

Sin lugar a dudas, el éxito y el buen funcionamiento del sistema, depende principalmente de la voluntad política²⁶ de los actores involucrados y de la confianza que se deposite en la herramienta. Estos factores, son esenciales para el buen desarrollo de la negociación colectiva, la cual como ha señalado la OIT *“lejos de perjudicar la calidad de los servicios públicos y el interés general, puede contribuir a establecer relaciones de trabajo armoniosas, contribuir a una mayor eficacia y efectividad de los servicios y sobre todo, a crear las condiciones de un trabajo decente, en el que se respete la dignidad humana de los empleados públicos”*.²⁷

²⁶ BAJAC, Laura. “Algunas reflexiones sobre la evolución...” ob.cit. p. 80.

²⁷ OIT, La negociación colectiva en la administración pública. Un camino a seguir... ob.cit. p. 141.