

EL EMPLEO PÚBLICO EN ARGENTINA, BRASIL, COLOMBIA, EL SALVADOR Y PERÚ:  
LAS CONDICIONES DE TRABAJO EN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES



MIGUEL F. CANESSA MONTEJO

EL EMPLEO PÚBLICO EN ARGENTINA,  
BRASIL, COLOMBIA, EL SALVADOR Y PERÚ:  
Las condiciones de trabajo en los gobiernos subregionales

Presentación de Carlos Carrión-Crespo



—  
Maestría en  
Relaciones Laborales



PALESTRA EDITORES  
LIMA – 2024

EL EMPLEO PÚBLICO EN ARGENTINA, BRASIL, COLOMBIA, EL SALVADOR Y PERÚ:  
LAS CONDICIONES DE TRABAJO EN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES  
Miguel F. Canessa Montejo

*Primera edición, marzo 2024*

© 2024: MIGUEL F. CANESSA MONTEJO  
© 2024: PALESTRA EDITORES S. A. C.  
Plaza de la Bandera 125 - Lima 21 - Perú  
Telf. (+511) 6378902 - 6378903  
palestra@palestraeditores.com / www.palestraeditores.com

Diagramación:  
RAÚL ALONSO MORALES HERRERA

Cuidado de estilo y edición:  
JESÉ DAVID ARIAS AGUILA

HECHO EL DEPÓSITO LEGAL EN LA BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ N.º 2024-XXXXX

ISBN: XXX-XXX-XXX-XXX-X

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS. QUEDA PROHIBIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL DE ESTA OBRA, BAJO NINGUNA FORMA O MEDIO, ELECTRÓNICO O IMPRESO, INCLUYENDO FOTOCOPIADO, GRABADO O ALMACENADO EN ALGÚN SISTEMA INFORMÁTICO, SIN EL CONSENTIMIENTO POR ESCRITO DE LOS TITULARES DEL COPYRIGHT.

# CONTENIDOS

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>13</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>37</b>
<b>CAPÍTULO 1: ARGENTINA</b>	<b>41</b>
<b>1. Marco institucional y socio-estadístico laboral</b> .....	<b>41</b>
1.1. Los gobiernos provinciales y municipales en Argentina.....	41
1.2. El régimen laboral de los gobiernos provinciales y municipales ....	48
1.3. La estructura del empleo en los gobiernos provinciales y municipa- les .....	50
1.4. El salario en los gobiernos provinciales y municipales .....	63
1.5. La formación profesional en los gobiernos provinciales y municipa- les .....	70
1.6. Las buenas prácticas laborales en los gobiernos provinciales y munic- ipales .....	74
<b>2. Los derechos colectivos y la prohibición de la discriminación     sexual en material laboral en los gobiernos provinciales y municipales</b>	<b>76</b>
2.1. El derecho de sindicación en los gobiernos provinciales y munic- ipales .....	76
2.2. La negociación colectiva en los gobiernos provinciales y munic- ipales .....	82
2.3. El derecho de huelga en los gobiernos provinciales y municipales 90	
2.4. La prohibición de la discriminación y el acoso sexual en los gobiernos provinciales y municipales .....	97
<b>3. La problemática de la política pública</b> .....	<b>100</b>
<b>4. Conclusiones.....</b>	<b>103</b>
<b>CAPÍTULO 2: BRASIL</b>	<b>109</b>
<b>1. Marco Institucional y socio-estadístico laboral</b> .....	<b>109</b>

## CONTENIDO

1.1. Los gobiernos estatales y municipales en Brasil .....	110
1.2. El régimen laboral de los gobiernos estatales y municipales .....	117
1.3. La estructura del empleo de los gobiernos estatal y municipal.	119
1.4. El salario en los gobiernos estatales y municipales .....	133
1.5. La formación profesional en los gobiernos estatales y municipales	140
1.6. Las buenas prácticas laborales en los gobiernos estatales y municipa- les .....	142
<b>2. Los derechos colectivos y la prohibición de la discriminación sexual en material laboral en los gobiernos estatales y municipales...</b>	<b>143</b>
2.1. El derecho de sindicalización en los gobiernos estatales y municipa- les .....	143
2.2. La negociación colectiva en los gobiernos estatales y municipales..	149
2.3. El derecho de huelga en los gobiernos estatales y provinciales .	156
2.4. La prohibición de la discriminación y el acoso sexual en los gobiernos estatales y municipales .....	162
<b>3. La problemática de la política pública .....</b>	<b>164</b>
<b>4. Conclusiones.....</b>	<b>166</b>
<b>CAPÍTULO 3: COLOMBIA</b>	<b>169</b>
<b>1. Marco institucional y socio-estadístico laboral .....</b>	<b>169</b>
1.1. Los gobiernos departamentales y municipales en Colombia.....	170
1.2. El régimen laboral de los gobiernos departamentales y municipales .	178
1.3. La estructura del empleo en los gobiernos departamentales y munic- ipales .....	180
1.4. El salario en los gobiernos departamentales y municipales .....	190
1.5. La formación profesional en los gobiernos departamentales y munic- ipales .....	193

1.6. Las buenas prácticas laborales en los gobiernos departamentales y municipales .....	195
<b>2. Los derechos colectivos y la prohibición de la discriminación sexual en material laboral en los gobiernos departamentales y municipales.....</b>	<b>197</b>
2.1. El derecho de sindicación en los gobiernos departamentales y municipales .....	197
2.2. El derecho de negociación colectiva en los gobiernos departamentales y municipales .....	206
2.3. El derecho de huelga en los gobiernos departamentales y municipales .....	216
2.4. La prohibición de la discriminación y el acoso sexual en los gobiernos departamentales y municipales .....	227
<b>3. La problemática de la política pública .....</b>	<b>230</b>
<b>4. Conclusiones.....</b>	<b>233</b>
<b>CAPÍTULO 4: EL SALVADOR</b>	<b>239</b>
<b>1. Marco institucional y socio-estadístico laboral .....</b>	<b>239</b>
1.1. Los gobiernos municipales en El Salvador.....	240
1.2. El régimen laboral de los gobiernos municipales .....	243
1.3. La estructura del empleo de los gobiernos municipales .....	245
1.4. Las remuneraciones en los gobiernos municipales.....	252
1.5. La formación profesional en los gobiernos municipales.....	254
1.6. Las buenas prácticas laborales de los gobiernos municipales.....	255
<b>2. Los derechos colectivos y la prohibición de la discriminación sexual en material laboral en los gobiernos municipales .....</b>	<b>256</b>
2.1. El derecho de sindicación en los gobiernos municipales.....	256
2.2. La negociación colectiva en los gobiernos municipales.....	262
2.3. El derecho de huelga en los gobiernos municipales .....	267
2.4. La prohibición de la discriminación y el acoso sexual en los gobiernos municipales .....	268

<b>3. La problemática de la política pública .....</b>	<b>270</b>
<b>4. Conclusiones.....</b>	<b>272</b>
<b>CAPÍTULO 5: PERÚ</b>	<b>277</b>
<b>1. Marco institucional y socio-estadístico laboral .....</b>	<b>277</b>
1.1. Los gobiernos locales y regionales en Perú.....	277
1.2. El régimen laboral de los gobiernos locales y regionales.....	283
1.3. La estructura del empleo en los gobiernos locales y regionales....	286
1.4. Las remuneraciones en los gobiernos locales y regionales .....	303
1.5. La formación profesional en los gobiernos locales y regionales ...	309
1.6. Las buenas prácticas laborales en los gobiernos locales y regionales ..	312
<b>2. Los derechos colectivos y la prohibición de la discriminación sexual en material laboral en los gobiernos locales y regionales .....</b>	<b>312</b>
2.1. El derecho de sindicación en los gobiernos locales y regionales ..	313
2.2. La negociación colectiva en los gobiernos locales y regionales ....	319
2.3. El derecho de huelga en los gobiernos locales y regionales.....	328
2.4. La prohibición de la discriminación y el acoso sexual en los gobiernos locales y regionales.....	329
<b>3. La problemática de la política pública .....</b>	<b>333</b>
<b>4. Conclusiones.....</b>	<b>335</b>
<b>CONCLUSIONES GENERALES</b>	<b>339</b>

Dedicado a mi madre, Sofía Montejo Torero,  
la primera gran luz que me despertó a la vida



## ABREVIATURAS

**BID:** Banco Interamericano de Desarrollo

**CABA:** Ciudad Autónoma de Buenos Aires

**CEACR:** Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones

**CLT:** Consolidación de las Leyes de Trabajo (Brasil)

**CNSC:** Consejo Nacional del Servicio Civil (Colombia)

**COMURES:** Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador

**CST:** Código Sustantivo de Trabajo (Colombia)

**DANE:** Dirección Administrativa Nacional de Estadística (Colombia)

**GSN:** Gobiernos subnacionales

**ODS:** Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas

**OECD:** Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo

**OIT:** Organización Internacional del Trabajo

**SERVIR:** Autoridad Nacional del Servicio Civil (Perú)



# PRESENTACIÓN

CARLOS CARRIÓN-CRESPO<sup>1</sup>

El presente estudio trata sobre un segmento importante del servicio público, tanto cualitativa como cuantitativamente. Buena parte de los servicios al ciudadano se ofrecen directamente a través de más de medio millón de gobiernos locales, incluyendo los servicios de salud, educación y recojo de desperdicios sólidos. Como consecuencia, la fuerza trabajadora local es mayor que su contraparte en la rama ejecutiva y sobre ellos recaen muchos de los esfuerzos por combatir la pobreza, el desempleo, las desigualdades y las carencias de agua y electricidad, entre otras metas de desarrollo sostenible. Estas necesidades están cambiando, puesto que desde el principio del siglo la población urbana es, por primera vez, mayor que la rural. Sin embargo, la cobertura de las normas internacionales del trabajo sobre estos trabajadores es limitada por su aplicación directa a los gobiernos nacionales, y en la práctica por la falta de participación de los gobiernos subnacionales en los foros internacionales. Además, para 2018 solo 33 países informaron a la OIT cuántos empleados subnacionales tenían.

Esta publicación consiste en los materiales que preparó el profesor Canessa Montejo como parte de una serie de estudios que abarcaban

<sup>1</sup> Abogado desde 1999, el Sr. Carrión-Crespo tiene un Doctorado en Historia de la Universidad de Puerto Rico. Dirigió la división legal de la Comisión de Relaciones Laborales del Servicio Público de Puerto Rico hasta 2003, cuando se mudó a Seattle, EE. UU., para trabajar como mediador laboral durante cinco años. Ha publicado ocho artículos de revistas sobre derecho e historia de las relaciones laborales, que se han citado en dos decisiones de la Corte Suprema de Puerto Rico y en varios libros de historia de Puerto Rico y la OIT. Es autor o coordinador de la publicación de varias herramientas de promoción del Convenio sobre relaciones del trabajo en el servicio público de 1978 (núm. 151), y publicó en 2023 el libro *Trabajar en el gobierno de Puerto Rico: Las organizaciones sindicales de los empleados públicos, entre 1900 y 1975*. Las opiniones expresadas en la presente publicación incumben solamente al autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización Internacional del Trabajo.

los gobiernos subnacionales en América latina, África, Europa y el sur y el sureste de Asia. La OIT ha publicado un resumen de estos materiales<sup>2</sup>, pero entendemos que los originales, más extensos, constituyen una valiosa contribución al debate sobre el trabajo decente en grupos específicos de trabajadores. En este trabajo, el profesor Canessa Montejo examina las condiciones de trabajo de los estos empleados a través de diversas fuentes primarias como textos legislativos y legales, presupuestos y entrevistas con los funcionarios ejecutivos de los respectivos gobiernos y los sindicatos que los representan. Al examinar el tema de esta manera, podemos atisbar a la realidad diaria del trabajo y las razones que pueden haber motivado a los trabajadores a forjar acciones colectivas para atender sus necesidades, incluso tratar de influir en el quehacer de los gobiernos a los que sirven, durante las transiciones que se dan en los procesos laborales. Los trabajadores buscan encontrarles sentido tratando de “enmarcar los problemas, resolver las sorpresas, construir significados, interactuar en busca de comprensión mutua y construir patrones”<sup>3</sup>. Esto se puede realizar de forma individual o colectiva, y a menudo de ambas formas mediante la organización de sindicatos.

Los estudios regionales mencionados revelan la diversidad de motivos que han llevado a los países a delegar servicios públicos a los gobiernos subnacionales. En África, por ejemplo, varios países lo han hecho para paliar conflictos internos. En otros casos, ha sido para atender reclamos de las instituciones financieras internacionales. El programa de ajuste económico para Grecia pedía la fusión de municipios, prefecturas y regiones con el objetivo de reducir los costes operativos y la masa salarial, llamado el programa “Kallikra-

---

<sup>2</sup> CANESSA MONTEJO, Miguel (2022). *Estudio regional sobre las condiciones de trabajo de los trabajadores de los gobiernos subregionales: Los casos de Argentina, Brasil, Colombia, El Salvador y Perú*. Documento de trabajo de la OIT N.º 46.

<sup>3</sup> BEAN, Cynthia y EISENBERG, Eric (2006). “Employee sensemaking in the transition to nomadic work”. En: *Journal of Organizational Change Management* 19, N.º 2, p. 211.

tis”<sup>4</sup>. Alemania, Estonia, Italia y Japón habían realizado ejercicios similares anteriormente<sup>5</sup>. Además, se han hallado “835 ejemplos de (re)municipalización de servicios públicos en todo el mundo desde el año 2000 [hasta 2018], en los que han participado más de 1.600 municipios de 45 países”<sup>6</sup>, los cuales han optado por revocar muchas de las privatizaciones realizadas en décadas anteriores.

Estos ejercicios buscan aumentar la eficiencia de los servicios públicos, con resultados mixtos. En muchos casos, la delegación ha conllevado la transferencia de cargas presupuestales que los gobiernos nacionales han atendido con éxito variable y los gobiernos subnacionales han implementado con una diversidad de prácticas laborales, que se podrán ver en este estudio. Mientras en muchos casos tiene el efecto deseado, en Camerún la voluntad política fue débil<sup>7</sup> y el gobierno central de Mozambique rescindió partes de la descentralización luego de que logró el desarme de los grupos armados<sup>8</sup>. En Grecia, el

<sup>4</sup> COMISIÓN EUROPEA (2011). *The Economic Adjustment Programme for Greece*. Fourth Review–Spring 2011. Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, p. 26.

<sup>5</sup> GALANIS, Stergios, PAZARSKIS, Michail, KOURTESI, Sofia y GKATZIOU, Maria (2022). “Governance in Local Government Organizations and their State-Owned Enterprises: Impact of Merger Laws in Greece”. En: *Corporate Law & Governance Review* 4, N.º 2, pp. 77- 80.

<sup>6</sup> KARUNANANTHAN, Meera y KISHIMOTO, Satoko (2018). “(Re)municipalización del agua: el camino hacia el ODS 6”. En: *Enfoques sobre los ODS, Explorando nuevas orientaciones políticas Cómo superar obstáculos y contradicciones en la aplicación de la Agenda 2030*. Informe del Grupo de Reflexión de la Sociedad Civil sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Spotlight.org, p. 136.

<sup>7</sup> NOGUEIRA, Teresa (14 de Agosto de 2023). “In Cameroon, centralization leads to strife”. En: *GIS*; CHIA, Ngam Confidence, SATURNIN, Kaze Tindo Narcisse y NKENEH, Young Chantal (2020). “The Cameroon Decentralization Project: Tool of Conflict Resolution or Seed of Discrepancies in the Governance of a Heterogeneous State?”. En: *EAS Journal of Humanities and Cultural Studies* 2, N.º 3, pp. 105-115; INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2 de mayo de 2019). “Cameroon’s Anglophone Crisis: How to Get to Talks?”. En: *International Crisis Group, Africa Report* N.º 272.

<sup>8</sup> Ley N.º 12/2023 de bases de la creación, organización y funcionamiento de las autarquías locales de Mozambique, 25 de agosto de 2023.

esfuerzo fue un factor en la reducción de hasta 31 % en la inversión per cápita y de 5 % en el PIB per cápita<sup>9</sup>.

Una consideración importante al estudiar los gobiernos subnacionales es la fuente de financiación de los servicios públicos subnacionales. Mientras los gobiernos nacionales tienen la potestad de establecer y administrar los sistemas impositivos que les proveen recursos, muchos gobiernos subnacionales dependen de fuentes de ingresos específicas y tienen menos flexibilidad para recaudar fondos. Otras entidades subnacionales como las empresas de suministro de electricidad o agua pueden establecer sus tarifas dentro de márgenes estrictos, los cuales a veces los ubican en desventaja competitiva con empresas privadas que sirven los mismos mercados. Por esta y otras razones, la CEACR considera a los trabajadores de gobiernos subnacionales como empleados de la administración pública, pero no de la administración del estado, pues esta denominación cubre solo aquellos que ejercen poderes delegados a las entidades de los gobiernos nacionales.

En el informe para la discusión de la Reunión paritaria sobre la incidencia de la descentralización y la privatización en los servicios municipales de 2003, la OIT resumió algunos de los desafíos que esto planteaba, y que a mi juicio prevalecen hoy día:

En muchos países, sobre todo en los países en desarrollo y en proceso de transición, los gobiernos locales con pocos medios suelen ser incapaces de suministrar los servicios mínimos ya que muy a menudo carecen de los recursos financieros necesarios. No tienen la capacidad de movilizar esos recursos porque con frecuencia no disponen de la suficiente autoridad fiscal, al existir importantes sectores de su población que no forman parte de los contribuyentes al fisco y que no son clientes de los servicios por pertenecer a la economía informal. Además, las municipalidades y los

---

<sup>9</sup> BENOS, Nikolaos, CONTI, Maurizio, FERRARESI, Massimiliano, KARAGIANNIS, Stelios, y PAPAZOGLOU, Michail (2023). *Structural reforms during the Greek economic adjustment programme: the amalgamation of municipalities*. Social Science Research Network online, p. 38.

gobiernos locales suelen carecer de la fuerza económica y de la capacidad financiera necesarias para tener acceso a los mercados de capital<sup>10</sup>.

Además, las autoridades subnacionales tienen unas jerarquías internas distintas a los gobiernos nacionales. Mientras los sindicatos de empleados públicos nacionales trabajan en ministerios y otras entidades cuyas autoridades son delegadas por ley, los alcaldes y ejecutivos de entidades subnacionales tienen relaciones más directas tanto con las poblaciones como con los empleados y los partidos políticos, por lo que sus características personales son mucho más importantes.

Para uniformar estas prácticas en todos los niveles, la OIT ha adoptado 190 convenios de los cuales alrededor de 80 se encuentran vigentes. Estos tratan desde los horarios de trabajo hasta la violencia en el trabajo, pasando por la protección social y otros elementos de la relación de empleo. Algunos de ellos aplican a ocupaciones o sectores específicos, pero la mayoría son de aplicación general incluyendo los trabajadores de gobiernos subnacionales. Entre estos se destacan los convenios considerados fundamentales (de aplicación obligatoria por todos los estados miembros) bajo la resolución adoptada en 1998 y enmendada posteriormente: sobre trabajo infantil, libertad sindical, igualdad y no discriminación, y (desde 2022) la seguridad y salud en el trabajo. Afortunadamente, el trabajo en los gobiernos subnacionales no presenta grandes desafíos en torno al trabajo forzoso e infantil, de modo que este estudio se concentra sobre los relativos a la libertad sindical e igualdad y no discriminación.

Sin embargo, debemos tener en cuenta que estos convenios son muy útiles para la implementación adecuada de otros convenios relevantes, como el Convenio sobre el personal de enfermería, 1977 (núm. 149), el cual requiere del diálogo social con las organizaciones

---

<sup>10</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2001). “La incidencia de la descentralización y la privatización en los servicios municipales”, *Informe para el debate de la Reunión paritaria sobre la incidencia de la descentralización y la privatización en los servicios municipales*. Ginebra, citando al Banco Mundial en *Cities in transition: World Bank urban and focal government strategy* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2000), pp. 44, 50 y 51.

de trabajadores en su implementación. En particular, este estudio trata sobre temas cubiertos por el Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95) (ratificado por 99 Estados miembros, entre ellos, tres aquí estudiados), el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131) y el Convenio sobre consultas tripartitas (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144, ratificado por 157 países, entre ellos, todos los aquí estudiados). Otros convenios son también relevantes: a modo de ilustración, al momento de redactar este escrito hay reclamaciones pendientes de conciliación entre la Federación Nacional de Trabajadores Municipales de Chile y el gobierno respecto al Convenio sobre el seguro de vejez (industria, etc.), 1933 (núm. 35) y Convenio sobre el seguro de invalidez (industria, etc.), 1933 (núm. 37) y en torno al Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) sometida por la Internacional de Servicios Públicos, la Federación Nacional de Obreros de los Gobiernos Provinciales del Ecuador y la Confederación Nacional de Servidores Públicos del Ecuador (CONASEP).

No podemos subestimar la necesidad de establecer mecanismos de prevención y resolución de conflictos en el servicio público subnacional. Por ejemplo, los servicios públicos de urgencia se ofrecen 24 horas al día y por fuerzas de trabajo más reducidas que los servicios públicos nacionales, por lo que las negociaciones sobre horario de trabajo y seguridad y salud cobran una importancia vital. Estos servicios también son considerados esenciales, por lo que no pueden interrumpirse mediante huelgas y las negociaciones necesitan mecanismos alternos de resolución de conflictos. El gobierno del Reino Unido, por ejemplo, establece una Junta Nacional Paritaria de la Autoridad Local de los Servicios de Bomberos y Rescate que permiten a las partes negociales subnacionales referir los temas en conflicto a negociaciones nacionales. De este modo, se procura mantener las negociaciones activas sin por ello reducir la capacidad de presión de los sindicatos.

Otros servicios esenciales, como el suministro de agua y electricidad, también se ofrecen a nivel subnacional en una gran cantidad de países. Tuve el privilegio de coordinar un programa de acción de la OIT para promover el diálogo social en estos servicios en cuatro países, entre ellos el Perú, donde las empresas públicas de saneamiento son consorcios intermunicipales. En este contexto, los sindicatos se planteaban la necesidad de proteger el carácter público del servicio de suministro de agua y saneamiento contra las amenazas de privatización, por lo que los temas de negociación prioritarios se relacionaban al agua como derecho humano, es decir, fuera de los ámbitos normales de negociación en el sector privado de la economía.

Los gobiernos subnacionales son, además, los principales gestores de los desperdicios sólidos, que si bien la CEACR no considera un servicio esencial pueden ser tratados como tales si su carencia prolongada amenaza la salud o vida de parte o toda la población. Al decir de un sindicato parisino, “Nunca nos ves cuando estamos cerca, pero cuando no estamos, la ciudad entera se derrumba”<sup>11</sup>. Es un trabajo muy mal compensado, insalubre y poco reconocido, pero las huelgas han sido verdaderos hitos: desde la huelga de 1911 en Nueva York en protesta por haber sido ordenados a trabajar en el frío de la noche invernal para que nadie los viera, hasta las de Memphis, EE. UU., y la de Durban en 1973 que dieron pie a luchas exitosas por los derechos civiles, fueron dentro de los servicios municipales<sup>12</sup>. El lema de la huelga de Memphis, “yo soy un hombre” resume sucintamente lo que señaló un periodista en 2023: “[a] revelar las desigualdades sociales y hacer visible la disfunción urbana, las huelgas sanitarias como la que ahora sacude a París pueden ser herramientas efectivas para el

---

<sup>11</sup> ZARETSKY, Robert (23 de marzo de 2023). *The Long History of This Moment in France. Real Clear World*.

<sup>12</sup> Ver, O’SULLIVAN, Feargus (17 de marzo de 2023). *Why Garbage Strikes Work*. Bloomberg; TRICONTINENTAL e INSTITUTO CHRIS HANI (24 de enero de 2023). *Las huelgas de Durban de 1973: La construcción de poder popular democrático en Sudáfrica* (thetricontinental.org).

cambio y señales de una discordia mayor”<sup>13</sup>. Otro autor subraya que estas huelgas “son efectivas porque demuestran el valor del trabajo de los trabajadores al ser sustraído, pero también porque la resonancia material-semiótica de la basura como desperdicio la convierte en un tema de rebelión particularmente poderoso”<sup>14</sup>.

Sin embargo, históricamente los trabajadores subnacionales han carecido de voz al determinar sus condiciones de trabajo. Podemos decir que los gobiernos subnacionales son la “última frontera” de los derechos sindicales de los empleados públicos, y la aplicación de las normas internacionales sobre libertad sindical a los empleados subnacionales es poco comprendida, a pesar de que la actividad sindical es muy intensa. En un trabajo anterior, el profesor Canessa Montejo explicó cómo aplican los convenios sobre libertad sindical a los diferentes grupos de empleados públicos: en esta ocasión, abordaré el tema desde la perspectiva exclusiva de los empleados que nos ocupan.

El Convenio de la OIT sobre libertad sindical de 1948 (núm. 87), considerado un convenio fundamental, cubre a todos los trabajadores sin excepción. Es notable que (no por casualidad) este convenio se adoptó el mismo año que la Declaración de Derechos Humanos, que se dirige a atender los derechos individuales mientras el Convenio Núm. 87 atiende derechos colectivos. El Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva de 1949 (núm. 98) cubre a todos los trabajadores, con la excepción de los funcionarios públicos en la administración del Estado, por lo cual aplica directamente a los empleados municipales. El Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública de 1978 (núm. 151), a su vez, aplica “a todas las personas empleadas por la administración pública, en la medida en que no les sean aplicables disposiciones más favorables de otros convenios internacionales del trabajo”, lo cual la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la

<sup>13</sup> O’SULLIVAN, Feargus, “Why Garbage Strikes Work”.

<sup>14</sup> FREDERICKS, Rosalind (2018). *Garbage Citizenship: Vital Infrastructures of Labor in Dakar, Senegal*. Durham y Londres: Duke University Press, p. 22.

OIT ha interpretado como de aplicación a los gobiernos subnacionales. Como indica su título, este Convenio no se limita a regular la libertad sindical ni la negociación colectiva, sino que abarca las relaciones laborales en diversos aspectos: así, incluye garantías a las facilidades que deben concederse a las organizaciones de empleados públicos, la resolución de conflictos “que se planteen con motivo de la determinación de las condiciones de empleo”, y la protección de los derechos civiles y políticos “esenciales para el ejercicio normal de la libertad sindical, a reserva solamente de las obligaciones que se deriven de su condición y de la naturaleza de sus funciones”.

Además, el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154) aplica a “todas las ramas de actividad económica”, con la salvedad de que “[e]n lo que se refiere a la administración pública, la legislación o la práctica nacionales podrán fijar modalidades particulares de aplicación de este Convenio”. La CEACR ha indicado que es de aplicación a “los empleados de empresas públicas, los empleados municipales y los de entidades descentralizadas”<sup>15</sup>. El párrafo 4 de la Recomendación núm. 163, que acompaña dicho convenio, se refiere a los niveles de negociación, incluyendo el subnacional:

- 1) En caso necesario, se deberían adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para que la negociación colectiva pueda desarrollarse en cualquier nivel, y en particular a nivel del establecimiento, de la empresa, de la rama de actividad, de la industria y a nivel regional o nacional.
- 2) En los países en que la negociación colectiva se desarrolle en varios niveles, las partes negociadoras deberían velar por que exista coordinación entre ellos.

---

<sup>15</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2013). *La negociación colectiva en la administración pública: un camino a seguir. Estudio General relativo a las relaciones laborales y la negociación colectiva en la administración pública*. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ante la Conferencia Internacional del Trabajo, 102.ª reunión, párr. 256.

En este sentido, el Convenio Núm. 154 detalla las metas y condiciones para una negociación colectiva eficaz. Según el artículo 2, esta debe tener “el fin de: (a) fijar las condiciones de trabajo y empleo, o (b) regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o (c) regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez”. Asimismo, el artículo 5(2) establece que las negociaciones deberán tener los siguientes fines:

- a) la negociación colectiva sea posibilitada a todos los empleadores y a todas las categorías de trabajadores de las ramas de actividad a que se aplique el presente Convenio;
- b) la negociación colectiva sea progresivamente extendida a todas las materias a que se refieren los apartados a), b) y c) del artículo 2 del presente Convenio;
- c) sea fomentado el establecimiento de reglas de procedimiento convenidas entre las organizaciones de los empleadores y las organizaciones de los trabajadores;
- d) la negociación colectiva no resulte obstaculizada por la inexistencia de reglas que rijan su desarrollo o la insuficiencia o el carácter impropio de tales reglas;
- e) los órganos y procedimientos de solución de los conflictos laborales estén concebidos de tal manera que contribuyan a fomentar la negociación colectiva.

Este listado presenta grandes oportunidades para que los empleados de los gobiernos subnacionales participen en la determinación de sus condiciones de trabajo, a través de sus organizaciones. El procedimiento de negociación colectiva dispuesto en el Convenio Núm. 98 representa una de las “disposiciones más favorables” a las que se refiere el Convenio Núm. 151. La negociación colectiva se reconoce como más favorable que las consultas dispuestas en este último, que permite a los gobiernos nacionales dos opciones: (1) los “procedimientos de negociación entre las autoridades públicas

competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo”, o (2) “cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones”.

Bajo el Convenio Núm. 98, esto no es suficiente: es necesario promover la “negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo”. Contrario al Convenio Núm. 151, la negociación debe ser de naturaleza contractual. Los otros artículos del Convenio Núm. 151 son de plena aplicación a los empleados de los gobiernos subnacionales, es decir, éstos deben garantizarse facilidades para el desempeño efectivo de las organizaciones de trabajadores, sin menoscabar la eficiencia del servicio; establecer mecanismos de resolución de conflictos surgidos en la negociación colectiva; y respetar el ejercicio de los derechos civiles y políticos de los empleados, siempre que los ejerzan dentro del ejercicio de la libertad sindical y respetando “las obligaciones que se deriven de su condición y de la naturaleza de sus funciones”.

Ahora bien, muchos gobiernos subnacionales también han recurrido a la contratación de empresas privadas para llevar a cabo servicios delegados a ellos. Aunque no es un convenio sobre libertad sindical, el Convenio sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949 (núm. 94) es muy relevante en estos casos. En el Estudio General sobre este Convenio, publicado en 2008, la Comisión de Expertos explicó:

[E]l Convenio núm. 94 se refiere ante todo a los contratos concluidos por una autoridad central. Expresamente permite, sin embargo, su aplicación a otras autoridades según lo decidan libremente las autoridades nacionales competentes. Los cambios en las estructuras de la administración pública descentralizada también pueden haber tenido como efecto, en algunos casos, permitir la exclusión de un gran número de personas que trabajan en el marco de contratos públicos concluidos con autoridades no centrales

a las cuales las autoridades nacionales competentes no han obligado a incluir cláusulas de trabajo en los contratos públicos que hayan celebrado<sup>16</sup>.

En el caso que los gobiernos extiendan su aplicación a los gobiernos subnacionales, el artículo 2(1) del convenio establece que los contratos de trabajo “deberán contener cláusulas que garanticen a los trabajadores interesados salarios (comprendidas las asignaciones), horas de trabajo y demás condiciones de empleo no menos favorables que las establecidas para un trabajo de igual naturaleza en la profesión o industria interesada de la misma región” mediante convenios colectivos, laudo arbitral o legislación nacional. De este modo, los métodos de determinación de condiciones de trabajo para el rubro que se subcontrata tienen un impacto sobre los trabajadores contratados por los gobiernos subnacionales.

Este marco presenta grandes oportunidades para que los gobiernos subnacionales lleven a cabo sus actividades en un clima laboral que motive a los empleados y promueva una administración eficiente. Al decir de la Comisión de Expertos:

La negociación colectiva tiene ventajas para los funcionarios porque es una herramienta de motivación, reconocimiento social y dignidad, pero también para la administración, que pueden encontrar en los compromisos adquiridos con los sindicatos una ayuda para poner en práctica los principios esenciales mencionados que rigen la gestión pública en los estados democráticos y una herramienta eficaz para una gestión satisfactoria de los recursos humanos, favoreciendo de este modo la calidad de los servicios que se prestan a los ciudadanos<sup>17</sup>.

La Comisión de Expertos, además, entiende que el diálogo social permite enfrentar los desafíos planteados a la administración pública, a saber:

<sup>16</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2008). *Estudio general relativo al Convenio (núm. 94) y a la Recomendación (núm. 84) sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas)*, 1949. Informe III (Parte 1B) sometido ante la 97.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, párr. 70.

<sup>17</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2013). *La negociación colectiva en la administración pública: un camino a seguir*, párr. 557.

la prestación de servicios de alta calidad en las numerosas instituciones públicas (a menudo de importancia vital y muy complejas), un personal suficientemente calificado y motivado, y una gestión pública y una cultura administrativa dinámicas y despolitizadas que favorezcan los valores éticos y la lucha contra la corrupción administrativa, que integren las nuevas tecnologías y se basen en los principios de confidencialidad, responsabilidad, fiabilidad y transparencia en la gestión y en el principio de no discriminación, tanto por lo que se refiere al acceso al empleo como a las prestaciones y servicios que se brindan a los ciudadanos<sup>18</sup>.

Venezuela fue tal vez el primer gobierno en reconocer este derecho a los empleados de gobiernos subnacionales, pues la ley incluyó desde 1936 a “los obreros al servicio de la nación, los Estados y Municipios”<sup>19</sup> en el régimen de negociación colectiva: pero la referencia a “obreros” excluía a los funcionarios. En 1945, el gobierno de la provincia canadiense de Saskatchewan legisló la negociación colectiva para sus trabajadores. La OIT comenzó a estudiar el tema en 1963, y concluyó en 1970 que “en años recientes hubo una tendencia marcada hacia lo contestatario en esta área y este fenómeno sociológico tendió a generar nuevas formas de participación”<sup>20</sup>. Pero pocos gobiernos nacionales habían reconocido la negociación colectiva de los trabajadores gubernamentales.

Uno de los problemas mayores que encontró la OIT en los países que estudió fue la ausencia de organizaciones capaces de representar a los trabajadores. Ciertos países europeos y sus antiguas colonias en África, Asia y el Mediano Oriente tenían leyes que permitían la

---

<sup>18</sup> Id., párr. 224.

<sup>19</sup> HERNÁNDEZ ÁLVAREZ, Óscar (1993). “La negociación colectiva de los empleados públicos: tránsito de la concepción estatutaria a la concepción laboralista”. En: *La negociación colectiva en América Latina*, a cargo de Antonio Ojeda Avilés. Editorial Trotta, p. 88.

<sup>20</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (1970). *Freedom of Association and Procedures for Staff Participation in Determining Conditions of Employment in the Public Service*. Oficina Internacional del Trabajo, Comité paritario sobre el servicio público, Ginebra.

consulta formal o informal<sup>21</sup>. Los EE. UU. vieron un crecimiento fuerte en el reconocimiento de derechos sindicales a los empleados públicos, y especialmente los subnacionales, desde 1960. En 1973 la proporción de trabajadores sindicados en los gobiernos locales, estatales y federales de los EE. UU. alcanzó 33 %; entre los de los municipios, llegó a 90 % y guardaba una proporción directa con el tamaño del municipio<sup>22</sup>.

Pero los gobiernos latinoamericanos se mostraban reacios a abandonar el concepto de soberanía indelegable en las decisiones laborales. Aunque el concepto de relación contractual de empleo iba tomando arraigo entre los trabajadores gubernamentales, esto ha sido adoptado más lentamente entre los gobiernos subnacionales. En mi país, Puerto Rico, el gobierno permitió en 1961 los descuentos salariales voluntarios para cuotas sindicales, pero ese mismo año el Departamento de Justicia declaró que los municipios no tenían la facultad de negociar con sus trabajadores por falta de delegación expresa, y el contralor emitió informes de auditoría de varios municipios en los que señalaba que las negociaciones colectivas eran ilegales<sup>23</sup>.

Los gobiernos subnacionales a través del mundo han abordado el diálogo social para el servicio público subnacional de diversas formas. En Francia, por ejemplo, los gobiernos subnacionales afrontaron los retos de la crisis económica de 2008 con una intensidad mayor de diálogo social que el gobierno nacional. El municipio filipino de Bislig y el sindicato de sus empleados, a su vez, han establecido mediante convenio colectivo una comisión consultiva mixta de gestión laboral que lleva a cabo “consultas y sesiones periódicas de diálogo para lograr unas relaciones laborales saludables, justas y sólidas”, examina

<sup>21</sup> Por ejemplo, en Ceilán, Chile e Italia se daban consultas informales y formales en Suiza, Alemania y Francia, donde los sindicatos participaban en cuerpos asesores sobre el servicio civil.

<sup>22</sup> COMISIÓN DEL GOBERNADOR PARA ESTUDIAR RELACIONES DEL TRABAJO EN EL SERVICIO PÚBLICO (1974), *Informe, Vol. II*, 177.

<sup>23</sup> Carlos Roca Rosselli, autor de uno de los informes sometidos por la Comisión, entrevistado por el autor, 12 de marzo de 2010.

y acuerda cuestiones relacionadas con programas sobre productividad, y asesora al alcalde y otros directivos locales interesados de la ciudad con respecto a cualquier asunto que afecte a las condiciones de empleo abarcadas o incluidas en el acuerdo de negociación colectiva. De forma similar, el convenio colectivo básico que ampara a los empleados gubernamentales locales en Suecia introduce “un enfoque común sobre cómo puede desarrollarse la colaboración y cómo puede combinarse un funcionamiento eficaz con una vida laboral sostenible en las autoridades locales, los consejos de condado y las regiones [...] como fuente de inspiración para nuevas ideas y avances”.

En Sudáfrica, el Convenio Colectivo Principal negociado en el seno del Consejo de negociación colectiva de los gobiernos locales establece Foros Laborales Locales con representación equitativa de las partes, cuyas funciones incluyen discutir sobre asuntos no negociables “de interés mutuo en relación con el lugar de trabajo” o que el consejo les remita. El consejo fue establecido en 1997 como un foro de negociación único que cubre a los gobiernos locales. De este modo, podemos ver cómo los diferentes gobiernos han aprovechado la negociación colectiva para trascender las condiciones de trabajo y dar voz a sus empleados, o al decir de Bonifacio y Favilene, “una oportunidad para desarmar la conflictividad en el sector público”<sup>24</sup>.

Las diferencias en la forma de manejar las relaciones laborales en los gobiernos de los diversos países se deben a las divergencias entre sus tradiciones legales, sistemas políticos y factores ideológicos y religiosos<sup>25</sup>. En algunos casos, las reformas del servicio civil acarrearón el abandono del paradigma del derecho administrativo por el del derecho laboral colectivo<sup>26</sup>. El primero considera que todas las áreas

<sup>24</sup> BONIFACIO, José Alberto y FAVILENE, Graciela (2002). *Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana: Argentina, Costa Rica, México y Perú*, p. 40.

<sup>25</sup> GOLDBERG, Joseph P. (octubre de 1972). “Public employee labor relations in other democracies—a review essay”. En: *Monthly Labor Review* 95, N.º 10, p. 37.

<sup>26</sup> Id., p. 38.

de actividad estatal se rigen por la delegación limitada de poderes a las agencias administrativas, mientras que el segundo protege la negociación de las condiciones de trabajo por patronos y representantes de los trabajadores. Esto es lo que Hernández Álvarez denomina el “tránsito de la concepción estatutaria a la concepción laboralista”<sup>27</sup> en América Latina, cuando la relación de empleo como producto de la legislación administrativa adquirió contornos de relaciones contractuales.

La Reunión tripartita sobre la incidencia de la descentralización y la privatización en los servicios municipales, celebrada en Ginebra el 2001, concluyó que “[e]l diálogo social es un requisito previo esencial para preparar, llevar a cabo y evaluar la descentralización y la privatización”. Además,

El diálogo social no es un momento único sino un proceso continuado de consulta y/o negociación entre los empleadores, tanto públicos como privados, y los representantes de los trabajadores que sólo termina cuando termina la reforma. Es un proceso que puede ser largo y requerir tiempo pero se compensa con buenos resultados gracias a la participación de todas las partes interesadas en la toma de decisiones. Este proceso puede llevarse a cabo en diferentes etapas y debería fortalecerse con un diálogo externo entre el municipio en tanto que estructura estatal responsable y los ciudadanos y usuarios.

Los temas de negociación en los gobiernos subnacionales son muy diversos y difieren de los que caracterizan los gobiernos nacionales, a causa de la descentralización de los sistemas negociales y de los servicios específicos delegados a los niveles subnacionales. En la Unión Europea, por ejemplo, los sindicatos y el Consejo de Municipalidades y Regiones de Europa, que representa 100,000 gobiernos locales en 40 países europeos<sup>28</sup>, ha discutido “temas de interés común, como la violencia en el trabajo, los cambios demográficos, las diferentes formas

<sup>27</sup> HERNÁNDEZ ÁLVAREZ, Óscar (1993). “La negociación colectiva de los empleados públicos: tránsito de la concepción estatutaria a la concepción laboralista”. En: *La negociación colectiva en América Latina*, a cargo de Antonio Ojeda Avilés. Editorial Trotta, p. 85.

<sup>28</sup> CONSEJO DE MUNICIPIOS Y REGIONES DE EUROPA: home (ccre.org)

de suministro de servicios, la formación y el aprendizaje permanente<sup>29</sup>. En los diversos países de Europa existen mecanismos adicionales de diálogo social que superan los temas tradicionales de negociación colectiva. Esta es una característica fundamental del servicio público a todos los niveles: la ruptura con el modelo de negociaciones estrictamente económica de horas, salarios y condiciones de trabajo, para empoderar a los empleados en sus labores, promover ambientes de trabajo armoniosos, la productividad y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a nivel subnacional. Es decir, los gobiernos y sindicatos subnacionales interpretan ampliamente la dicotomía entre lo negociable y lo innegociable que distingue el vocabulario de las relaciones laborales de los otros sistemas sociales<sup>30</sup>.

La influencia de los partidos y líderes políticos, antes mencionada, también se siente sobre el diálogo social, en vista de la autonomía que generalmente disfrutaban los gobiernos subnacionales. Por ejemplo, en los municipios de Puerto Rico las negociaciones entre los sindicatos y el alcalde han dependido de la ideología del alcalde y de la capacidad de presión de los sindicatos. En la capital, San Juan, las negociaciones colectivas de los empleados de hospitales dependían de este último factor exclusivamente hasta que una alcaldesa en 2013 estableció un mecanismo de negociación colectiva con pleno reconocimiento a los sindicatos. Matías Cremonte, presidente de la Asociación Latinoamericana de Abogados Laboralistas, discute estas limitaciones:

El principal obstáculo para que se desarrollen procesos de negociación colectiva en el sector público es de origen cultural, fundamentalmente de parte de los gobernantes. Desde una postura autoritaria, el botín de guerra de las elecciones es el Sector Público, y quien gana las elecciones

<sup>29</sup> FEDERACIÓN SINDICAL EUROPEA DE SERVICIOS PÚBLICOS y CONSEJO DE MUNICIPIOS Y REGIONES DE EUROPA (2009). *Balace del diálogo social en la Administración local y regional*, p. 4.

<sup>30</sup> ROGOWSKI, Ralf (1993). "Industrial Relations, Labour Conflict Resolution and Reflexive Labour Law". En: Ralf Rogowski y Tom Wiltagen (eds.), *Reflexive labour law: studies in industrial relations and employment regulation*. Deventer: Kluwer Law and Taxation, pp. 55-56.

tiene derecho a designar a sus adherentes en los puestos de trabajo en la AP. El Estado es propiedad de la fuerza política que gana las elecciones. Es una cuestión cultural en política. Ante la negociación colectiva, sienten que pierden poder, sin embargo, la experiencia cambia la percepción (en los municipios donde se logró que haya negociación colectiva, han admitido que la situación mejora), genera tranquilidad y mayor tiempo disponible, ya que disminuye el desorden (cuestiones que se dejan de una administración a otra: inestabilidad, contratos, son problemas a los que debe dedicarse mucho tiempo en un marco de conflictividad). El tema cultural tiene que ver con el Estado, pero también con falta de cultura de los sindicatos o de los trabajadores, por desconocimiento, por insuficiencia de una gimnasia distinta que no significa no estar organizados; tal vez, es no contar con una práctica en la negociación colectiva. Puede ser que el conflicto sea más fácil en la práctica cotidiana, que luego firmar un acta... la desconfianza de “que me quieren hacer meter en el convenio” existe, también, porque es una práctica que ha permitido introducir cuestiones en la agenda difíciles de lograr que se discutan<sup>31</sup>.

A base de lo discutido hasta ahora, el profesor Canessa examina las condiciones de trabajo de los trabajadores de gobiernos subnacionales en América Latina. Se trata de un área de estudio muy rica e inexplorada, extremadamente compleja por la enorme cantidad de unidades de estudio.

Los trabajadores regionales, provinciales, municipales y de empresas de servicios locales requieren la mayor comprensión de sus condiciones de trabajo, las cuales difieren de otros sectores de la economía e incluso de otros grupos de empleados públicos. En este estudio, hemos visto cuán distintas son las condiciones laborales de los empleados de los gobiernos subnacionales de las del sector privado, e incluso de las del servicio público en general. Esto requiere un enfoque diferente al de los estudios comparativos entre países más comunes, porque “dado que cada sector se caracteriza por productos y mercados laborales específicos, lo que resulta en diferentes fuerzas

---

<sup>31</sup> VILLARROEL, Amalia (coord.) (abril de 2013). *El empleo público y la negociación colectiva en el Estado argentino*. Consejo Federal de la Función Pública Comisión de Empleo Público y Carrera.

laborales, diferentes prácticas laborales y diferentes contextos económicos”<sup>32</sup>. Como afirmó la entonces directora del Departamento de Políticas Sectoriales de la OIT en 2010, “[s]i bien el diálogo social a nivel nacional (tanto sectorial como multisectorial) tiene atributos reconocidos, al mismo tiempo [...] hay problemas a nivel local relacionados con el trabajo que varían según el municipio y son difíciles de capturar a nivel nacional”<sup>33</sup>. Las condiciones de trabajo son diferentes en los gobiernos subnacionales de cada país, pero las diferencias con otros grupos de trabajadores también son notables. Como resultado, las condiciones laborales y el estatus de los funcionarios y empleados públicos en los gobiernos subnacionales no siguen patrones nacionales, sino que resultan de las dinámicas comunes entre los trabajadores de los gobiernos subnacionales en los países estudiados.

En la publicación de la OIT, el profesor Canessa resume sus hallazgos del siguiente modo:

En base al análisis de la normativa nacional, la práctica de las entidades públicas y las estadísticas oficiales, el estudio revela que predominan tres tipos regímenes laborales en la estructura del empleo público de los cinco países estudiados [...] En primer lugar, el régimen de la carrera administrativa que regula el ingreso al empleo público en base a un examen de méritos dentro de una convocatoria pública y que luego de un período otorga estabilidad con el nombramiento del servidor público. Aquí se ubica la mayoría de los trabajadores. En segundo lugar, el régimen de empleo público temporal que permite la contratación de personal para cumplir tareas ocasionales o de asesoría, también para reemplazar a servidores públicos que están de vacaciones o con suspensión de labores (licencias). En tercer lugar, el régimen de contratación civil, mayormente por medio

---

<sup>32</sup> BECHTER, Barbara, BRANDL, Bernd y MEARDI, Guglielmo (2012). “Sectors or countries? Typologies and levels of analysis in comparative industrial relations”. En: *European Journal of Industrial Relations* 18, N.º 3, p. 184.

<sup>33</sup> TINOCO, Elizabeth (2010). “Prefacio”. En: *Labour oriented participation in municipalities: How decentralized social dialogue can benefit the urban economy and its sectors* (VAN EMPEL, Carlien y WERNA, Edmundo). Organización Internacional del Trabajo.

de contratos de locación o prestación de servicios. A este personal no se le aplica ninguna norma laboral protectora.

Además, Canessa Montejo estudia la distribución del personal a través de los diferentes servicios que brindan los gobiernos locales y regionales en cada país, sus ingresos, la profesión y la situación de sus derechos colectivos. Concluye que los gobiernos subnacionales contratan a la mayoría de los empleados públicos, pero tienen unas condiciones de trabajo inferiores a los de los gobiernos nacionales en todos los renglones estudiados, especialmente en cuanto a la aplicación en la práctica de los derechos laborales colectivos —que, como vimos, son el fundamento para la consecución de las otras reivindicaciones— y en cuanto a los empleados que no han accedido a carreras administrativas.

La selección de países es crucial para brindar la diversidad representativa de los gobiernos subnacionales en América Latina. Analiza cuatro de los diez países de América del Sur y uno de los seis de América Central (Belice, Guyana y Surinam se consideran caribeños) que incluye una diversidad en niveles de descentralización, ingreso nacional y tamaño poblacional; países que cuentan con estadísticas oficiales; y que han ratificado el Convenio núm. 151, lo que les sujeta a la jurisdicción de los órganos de control de la OIT y estos pueden comentar sobre su legislación nacional.

Canessa Montejo privilegia los marcos institucionales de las relaciones de trabajo a base de las estadísticas disponibles, a pesar de que solo Argentina y Brasil proveen datos específicos sobre este grupo de trabajadores. De este modo, podemos evaluar los contextos en los que se llevan a cabo las negociaciones formales, informales y hasta individuales que forman la base de la relación laboral y que producen el conjunto de las condiciones de trabajo. Esto nos permite abordar el trabajo en los gobiernos subnacionales desde el neoinstitucionalismo sociológico que, en lugar de ver las instituciones como estructuras intermediarias neutrales o agentes colectivos totalmente autónomos, las considera como reguladores fluctuantes de acceso a los procesos

políticos, sociales y culturales<sup>34</sup>. Estos elementos indican que la capacidad de negociación está presente en el taller de trabajo aunque no se le haya formalizado, de modo que los diferentes actores (trabajadores, organizaciones representativas, autoridades municipales, partidos políticos, ciudadanos, etc.) pueden influir sobre la habilidad de las instituciones para reglamentar el poder social a nivel subnacional.

Esa visión institucional nos puede llevar a analizar el proceso del trabajo en cada instancia, es decir, las condiciones en las que los trabajadores subnacionales realizan su trabajo dentro de una jerarquía, negociando y aceptando las condiciones de trabajo correspondiente. La frecuencia de huelgas en los servicios públicos subnacionales, que conllevan el abandono del trabajo, evidencia brechas en el consenso necesario para mantener una relación laboral estable. Canessa Montejo revela que más del 80 % de las huelgas en el servicio público argentino se llevan a cabo en los servicios públicos subnacionales, mientras que en Brasil representan el 93 % o más. Por otro lado, el número de huelgas a este nivel en Colombia es levemente inferior a las que se dan a nivel nacional. En el caso de El Salvador la huelga está prohibida para los trabajadores públicos, incluyendo los de gobiernos subnacionales, por lo que la afectación a dicho derecho es absoluta. Finalmente, en el caso de Perú, que sí le reconoce el derecho a la huelga a los servidores públicos en su Constitución, el Congreso derogó el artículo 45 de la Ley N.º 30057 – Ley del Servicio Civil, que regulaba el ejercicio del derecho a la huelga, lo que representó un retroceso en materia laboral; además, carece de información, actual e histórica, sobre huelgas en el sector público, por lo que la falta de transparencia del Estado imposibilita el análisis estadístico.

De este modo, los estudios de los diferentes países nos muestran un cuadro en que los trabajadores de los gobiernos subnacionales tienen una alta densidad organizativa, pero más fragmentada que entre sus contrapartes en los gobiernos nacionales. Esta fragmentación

<sup>34</sup> COUTON, Philippe (2004). “A Labor of Laws: Courts and the Mobilization of French Workers”. En: *Politics and Society* 32, N.º 3, pp. 327-365.

también se da entre los gobiernos subnacionales, especialmente municipales, cuyas redes de intercambio de información no se extienden a las relaciones laborales.

En Argentina, la Internacional de Servicios Públicos informó en 2017 que “la negociación colectiva a nivel municipal no existe en la mayoría de las 2189 municipalidades argentinas y sigue parcial y formalmente establecida solamente en 44 de los 135 municipios de la Provincia de Buenos Aires, donde se aplica la Ley de Paritarias”<sup>35</sup>. Esto refleja la baja cobertura de los convenios colectivos en otros niveles del servicio público que informa Canessa Montejo, a pesar de que los trabajadores del gobierno nacional están cubiertos por un convenio colectivo único. Brasil, por su parte, no ha logrado avances significativos en los esfuerzos de codificar legislativamente el Convenio núm. 151 desde que lo ratificó en 2010, aunque se han propuesto varios proyectos de ley. El Perú, que ratificó el convenio mediante la Constitución de 1979, solo tiene 44 convenios colectivos firmados en gobiernos locales y uno en gobiernos regionales entre 2016 y 2019. Los últimos años han visto una pugna continua entre el Ministerio de Economía y Finanzas y los tribunales en torno al acceso de los empleados públicos a las negociaciones salariales. Colombia ha avanzado en los últimos diez años en cuanto a las negociaciones colectivas con los trabajadores del gobierno nacional, pero ha impuesto límites a la remuneración que pueden negociar los municipios y los sindicatos<sup>36</sup>. Canessa identifica solo cinco convenios municipales en El Salvador en 2019. La Comisión de Expertos ha señalado las limitaciones que impone la ley salvadoreña al otorgar al Ministerio de Hacienda un poder de veto a los convenios colectivos en el servicio público después de negociados: para implementar las normas internacionales sobre

---

<sup>35</sup> INTERNACIONAL DE SERVICIOS PÚBLICOS (ISP) (junio de 2017). *Negociación Colectiva en el sector público municipal*.

<sup>36</sup> Véase, e. g., el Concepto 180501 de 2022 Departamento Administrativo de la Función Pública.

liberación sindical, el ministerio debería intervenir durante las negociaciones o incluso antes, pero nunca después.

A través del estudio, podemos ver que estas circunstancias nacionales y las otras variables como las diferentes formas de descentralización, ingreso nacional y tamaño poblacional, resultan en variaciones en las relaciones laborales entre los cinco países representativos estudiados. Además, podemos ver que las circunstancias arriba descritas (formas de financiación, funciones especiales de los gobiernos subnacionales, relación entre las jerarquías políticas subnacionales y los trabajadores, etc.), distinguen los gobiernos subnacionales de los nacionales de modo que las dinámicas del trabajo en los gobiernos subnacionales tienen una cantidad de características similares en los diferentes países, que las distinguen de otros sectores y aun de los gobiernos nacionales. Esto se evidencia no solo cuando vemos las diferencias que expone el profesor Canessa Montejo en densidad sindical en los empleos nacional y subnacional de cada país sino además en otros indicadores, como por ejemplo los niveles de remuneración y de distribución por género del empleo.

Podemos concluir que en este estudio, Canessa hace una valiosa contribución al estudio de este grupo de trabajadores que llevan a cabo actividades cruciales para el avance de la agenda de desarrollo sostenible, y abre el camino para futuras actividades que acompañen el esfuerzo por mejorar sus condiciones de trabajo y su ejercicio de la libertad sindical. Esto incluiría promover la implementación no solo del Convenio núm. 151 de la OIT a nivel subnacional sino los Convenios núm. 95 y 144, puesto que se ha prestado más atención a los trabajadores de los gobiernos nacionales. Además, sugiere la necesidad de promover la ratificación de los Convenios núm. 94 y 131 y realizar estudios pormenorizados sobre el proceso de trabajo en los gobiernos subnacionales. Estoy seguro de que los lectores y lectoras, incluyendo gestores y gestoras de políticas públicas relevantes, derivarán una rica fuente de información que aportará a dichas metas.

