

APUNTES DE DERECHO DEL TRABAJO

**EL EMPLEO PÚBLICO Y SU
TRÁNSITO HACIA EL DERECHO
DEL TRABAJO. EL
PROCESO DE LABORALIZACION
DEL EMPLEO PUBLICO.**

Autor

Dr. Marcelo Carlos Di Stefano

Título de la publicación: Apuntes de Derecho del Trabajo.
Número de edición y fecha de la Publicación: Año 2 Número 6, 7 de Febrero de 2024.
Propietario: Marcelo Di Stefano
Director responsable: Marcelo Di Stefano
Domicilio legal: Uruguay 265 6° B, Ciudad de Buenos Aires, Argentina.
Registro DNDA RL-2024-114681331-APN-DNDA#MJ.

Marcelo Di Stefano es abogado (Universidad de Buenos Aires), Experto Universitario en Cooperación Internacional (UNED-Madrid), Máster en Formación Sociolaboral (Universidad de Alcalá de Henares-España), Magíster en Derecho del Trabajo y Seguridad Social (UNTREF), y Doctor en Derechos del Trabajo y Derechos Humanos (Universidad de San Carlos-Guatemala).

Actualmente es Profesor Titular de Derecho del Trabajo en la Universidad Nacional de Alte. Brown; Profesor Asociado (a cargo de la Cátedra) de Principio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos en el Ciclo Básico Común de la Universidad de Buenos Aires; Profesor Adjunto de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires; y Profesor Invitado de Posgrado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Es autor de numerosos libros, artículos, notas de opinión y publicaciones digitales sobre los temas vinculados al derecho del trabajo, los derechos humanos, y el sindicalismo.

Asimismo, en su carácter de dirigente sindical del sector universitario y de los servicios públicos, ejerce cargos de responsabilidad en el plano internacional, destacándose su actuación permanente ante la Organización Internacional del Trabajo y la UNESCO.



ÍNDICE

1. DE SERVIDORES DEL MONARCA A EMPLEADOS PÚBLICOS	4
2. LOS MODELOS DE RELACIONES DE EMPLEO PÚBLICO BASADOS EN LA IDENTIDAD DE INTERESES ENTRE EL ESTADO Y SUS DEPENDIENTES.	5
3. EL EMPLEO PÚBLICO EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX	7
4. EL EMPLEO PÚBLICO EN LA POSGUERRA	8
5. EL EMPLEO PÚBLICO EN LA MIRA DEL NEOLIBERALISMO	9
6. ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS ACTUALES DEL ESCENARIO DONDE SE DESARROLLAN LAS RELACIONES DE EMPLEO PÚBLICO	10
7. EL EMPLEO PÚBLICO Y SU TRANSICIÓN HACIA EL DERECHO DEL TRABAJO: ASIMILACIÓN PROGRESIVA AL RÉGIMEN LABORAL GENERAL	11
8. Conclusión	13

1. DE SERVIDORES DEL MONARCA A EMPLEADOS PÚBLICOS

El derecho laboral ha sido una conquista fundamental de la clase trabajadora, producto de luchas y victorias frente a transformaciones sociales y cambios en los sistemas de producción y comercialización de bienes y servicios. A lo largo de la historia, los trabajadores han enfrentado desafíos que, en épocas de expansión, permitieron la ampliación de derechos y beneficios; mientras que, en períodos de recesión, como el actual, las ideologías economicistas buscan recortar estos logros en aras de maximizar las ganancias empresariales.

Aunque existen antecedentes históricos, el derecho laboral adquirió relevancia e identidad propia durante la Revolución Industrial. Este marco de surgimiento del capitalismo estuvo impregnado de ideologías como el socialismo y el laborismo, que inspiraron a los primeros sindicalistas. A través de luchas y la formación de organizaciones, lograron que empresarios y políticos implementaran las primeras leyes laborales, estableciendo las bases del derecho del trabajo contemporáneo.

Desde la Revolución Industrial, la tensión social se centró en la relación capital-trabajo, especialmente en el empleo privado. Los conflictos entre empresarios capitalistas y trabajadores, representados por sindicatos emergentes, impulsaron la creación de leyes laborales y el desarrollo de un pensamiento jurídico orientado a resolver problemas derivados de los procesos industriales.

Por otro lado, mientras el empleo privado avanzaba a través de organización, luchas y conquistas, el trabajo en los servicios públicos se desarrollaba a un ritmo distinto. Antes del surgimiento del Estado moderno con una burocracia profesionalizada, las funciones públicas, a menudo hereditarias, recaían en servidores de las cortes monárquicas o de la aristocracia. El fortalecimiento de los señores feudales tras la Edad Media obligó a los monarcas a reorganizar sus reinos, creando estructuras administrativas más independientes, con mayor dedicación y permanencia. Aunque la lealtad al rey continuaba siendo esencial, comenzaron a valorarse la experiencia y el conocimiento técnico.

Los primeros burócratas surgieron entre militares, diplomáticos, juristas y administradores de la hacienda pública. Este sector acumuló poder e información con el tiempo, obteniendo independencia y estabilidad frente a las fluctuaciones políticas de las monarquías en declive.

Con el fortalecimiento de las organizaciones sindicales del sector público y la evolución política e ideológica de los Estados, se reconoció el carácter laboral de las relaciones en la administración pública. A finales del siglo XVIII y principios del XIX, en el contexto de una Europa convulsionada y una América colonial en busca de independencia, se consolidaron las bases de los Estados modernos. Las monarquías cedieron poder a estructuras profesionalizadas, transformando a los dependientes en servidores del Estado, denominados

posteriormente empleados públicos, aunque con diferencias respecto al régimen laboral de los trabajadores del sector privado.

El reconocimiento del carácter “laboral” de la relación de trabajo de los empleados estatales ha sido un proceso que, aún hoy, encuentra resistencias políticas y jurídicas. La mayoría de los estudiosos sitúan el inicio del proceso de laboralización del empleo público a finales del siglo XIX. Según Carlos Ledesma¹, la configuración inicial del empleo público como colectivo laboral se visibiliza tras la revolución tecnológica e industrial de finales del siglo XIX. Este período exigió una mayor predictibilidad y seguridad jurídica en la actuación estatal para garantizar el dinamismo de las relaciones económicas “...producida la revolución tecnológica e industrial de finales del siglo XIX (en donde) se exigió una mayor predictibilidad –seguridad jurídica– en la actuación del aparato estatal a fin de garantizar el dinamismo de las relaciones de intercambio económico. Para ello se hizo necesario replantear el sistema organizativo del empleo en la administración pública buscando eliminar los riesgos de su manejo arbitrario por el gobernante de turno o por presiones de interés privado”.

2. LOS MODELOS DE RELACIONES DE EMPLEO PUBLICO BASADOS EN LA IDENTIDAD DE INTERESES ENTRE EL ESTADO Y SUS DEPENDIENTES.

La evolución de las relaciones de empleo público ha transitado desde una concepción patrimonial de la función pública, propia del Estado absolutista, hacia una relación de subordinación característica del Estado moderno. Este cambio ideológico se refleja en la transición de posturas unilateralistas o estatutarias hacia enfoques que reconocen similitudes, e incluso igualdades, entre las relaciones laborales en el ámbito privado y público.

La teoría unilateralista, también conocida como estatutaria, se fundamenta en cuatro postulados principales, según Noemí Rial²:

• Incomerciabilidad del objeto del contrato.

• Regulación mediante la ley del contenido de la relación de empleo público.

• Posición de supremacía de la administración una vez iniciada la relación jurídica.

• Retroactividad de los efectos de la relación al momento del acto del nombramiento.

Esta teoría niega o minimiza la existencia de dos partes en la relación de empleo público. Como señala Manuel Diez³, “para el criterio estatutario la relación de empleo depende de un acto administrativo general unilateral y reglamentario [...] El agente ingresa a la Administración a través de un acto unilateral, cuya eficacia está sujeta a la aceptación de aquél. Su consentimiento es solamente un elemento o condición de perfeccionamiento de ese

¹ LEDESMA, Carlos; *Derechos sindicales en el sector público en América Latina*, Lima, 2011, ACTRAV-OIT, pág. 23.

² RIAL, Noemí; *La negociación colectiva en el sector público*, en Ackerman, Mario (director) y Tosca, Diego (coordinador). *Tratado de derecho del trabajo*, Tomo VIII, Santa Fe, 2008, Rubinzal-Culzoni.

³ DIEZ, Manuel; *Derecho administrativo*, t. III, Buenos Aires, 1979, Plus Ultra, Pág. 506.

acto –cuyo objeto consiste en el nombramiento– pero no es parte de su esencia.”

Dentro de las posiciones que privilegian el interés del Estado sobre el reconocimiento de intereses diferenciados entre la administración pública y sus dependientes, existen corrientes que admiten, de manera restringida, la existencia de una relación contractual, aunque sin considerar una igualdad plena. Según Ivanega⁴, para el unilateralismo “...la situación estatutaria del funcionario es de carácter objetivo y general, creada unilateralmente y por lo tanto modificable en todo momento. La persona a quién se inviste con la calidad de funcionario entra en esa situación de derecho objetivo preexistente y en virtud de ello adquiere los derechos y obligaciones que la misma consagra.”

Los defensores clásicos de la posición estatutaria niegan cualquier carácter contractual en la relación de empleo público, desestimando la consideración de los intereses de los empleados estatales. Bulrich⁵ afirmaba que

“...el funcionario se une al Estado por una relación jurídica que surge de un estatuto que puede ser legal o reglamentario, sancionado unilateralmente por el Estado y que puede ser modificado de similar forma. El funcionario se encuentra en una situación legal impersonal, regida por el estatuto. Lo que se privilegia es que la función pública se crea y organiza, teniendo en mira las necesidades e intereses estatales, por lo que el Estatuto puede ser modificado.”

Las posiciones sobre la naturaleza jurídica del empleo público varían entre los administrativistas unilateralistas y las corrientes contractualistas, que reconocen una relativa bilateralidad y asimilan la relación entre el Estado y sus dependientes a un contrato en términos del derecho privado, aunque sin otorgarle las características específicas del contrato de trabajo y su sistema de protección. Entre los defensores del contractualismo, algunos consideran que se trata de modalidades de contratos de locación o de adhesión, sin llegar a postular el carácter laboral de estas relaciones.

Rafael Bielsa⁶, exponente del administrativismo contractualista en América Latina, argumentaba desde una perspectiva organicista, “...que el Estado y, en un sentido especial, la administración pública, se sirven necesariamente para la realización de sus funciones de agentes u órganos vivos que lo representan, es decir, de personas físicas capaces de voluntad y de obrar en nombre de dichos órganos: son los funcionarios, elementos esenciales de la organización administrativa. La acción del Estado se traduce en actos de funcionarios, y así el concepto de función pública es inseparable del concepto de funcionario.”

Otra corriente doctrinaria enmarca la relación de empleo estatal dentro del derecho público, considerando que se trata de un “*contrato de la administración*” que se perfecciona con la aceptación del cargo, predominando el interés del Estado en función de su representación del interés general. En este acuerdo, las partes no se encuentran en condiciones de igualdad típicas del pensamiento liberal, ni en la aceptación de la “*desigualdad*”

⁴ IVANEGA, Miriam; *Las relaciones de empleo público*, Buenos Aires, La Ley, 2009, pág. 92.

⁵ BULLRICH, Rodolfo (1942). *Principios generales del derecho administrativo*”, Buenos Aires, Kraft, 1942, pág.15.

⁶ BIELSA, Rafael; *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Lajouane Editores, 1929, pág. 5.

a favor de la parte más débil" propia del contrato de trabajo. El Estado actúa con poderes superiores, con particularidades y privilegios reconocidos por la ley frente a los individuos. García Pullés⁷ opina al respecto que "...la aceptación del contrato a partir del consentimiento de las partes como causa de la relación ha llevado a señalar que dicho consentimiento se expresa durante el desarrollo de todo vínculo. El concierto de las voluntades (por un lado, la Administración a través del acto de designación y la del agente reflejada en la notificación y el inicio de la prestación) se complementa con una regulación normativa o estatuto tal como sucede en otro tipo de contratos administrativos (pliego de bases y condiciones en licitaciones, pliegos de concursos, etc.)."

Una tercera corriente, también dentro del administrativismo, define la relación de empleo público como una "*condición legal y reglamentaria*". Para este sector doctrinario, no se trata de un contrato, sino de una relación determinada por los estatutos que establecen unilateralmente las condiciones, en función de los intereses de la administración.

Históricamente, la implementación de estatutos significó, a finales del siglo XIX y principios del XX, un avance respecto al arbitrio y la discrecionalidad de las monarquías sobre los trabajadores. Ackerman⁸ señala que "...esta relación estatutaria [...] constituirá un freno contra las reivindicaciones de los dependientes y una protección de estos frente a las eventuales arbitrariedades de Estado y le garantizará al funcionario -a quien se identifica con el Estado y se considera el instrumento para la persecución del interés general- buenas y seguras condiciones de empleo."

3. EL EMPLEO PÚBLICO EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX

Los distintos modelos de Estado, las ideologías políticas de los gobiernos de turno y las marcadas etapas históricas de la primera mitad del siglo XX, como la implementación de sistemas político-económicos denominados Estado comunista, Estado fascista y Estado de bienestar, influyeron significativamente en las relaciones de empleo público. Asimismo, los avatares económicos derivados de los procesos bélicos mundiales, las posguerras y la posterior adopción de modelos desarrollistas keynesianos ampliaron las funciones y los ámbitos de actuación del Estado conocidos hasta entonces.

Esta etapa se caracterizó por la prevalencia del sistema estatutario en las relaciones de empleo público, particularmente en los gobiernos simpatizantes del régimen fascista alemán. Estos no tuvieron reparos en expresar abiertamente sus posturas unilateralistas y en respaldarlas normativamente. Sin embargo, no fueron únicamente los gobiernos fascistas, neofascistas o simpatizantes del fascismo quienes mantuvieron estos sistemas. En numerosos

⁷ GARCÍA PULLÉS, Fernando (director); *Régimen de empleo público en la administración pública*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2005, pág. 15.

⁸ ACKERMAN, Mario (2000); *Derecho internacional público*, en RODRÍGUEZ MANCINI, Jorge (director); *Curso de derecho del trabajo y de la seguridad social*", Buenos Aires, Astrea, 2000, pág. 184.

casos, gobiernos democráticos, laboristas o socialdemócratas, al llegar al poder, optaban por no avanzar en reformas y preservaban las estructuras jurídicas heredadas. Este mantenimiento se justificaba en razones de conveniencia coyuntural, aunque implicaba la postergación de los derechos de los trabajadores, perpetuando un sistema quasi autoritario que facilitaba su subordinación.

Luis Ortega⁹ enfatiza el trasfondo ideológico detrás de la persistencia de los regímenes estatutarios al señalar que *“detrás de la tesis unilateralista está la asimilación de la corriente autoritaria de la doctrina alemana, que no admitía la posibilidad de que se pudiese establecer un vínculo contractual allí donde se dieran relaciones desiguales, de superioridad o inferioridad, entre el Estado y sus súbditos”*.

El unilateralismo no solo es inherente al autoritarismo, sino que también ha resultado funcional al desarrollo del modelo capitalista dentro del marco del *“Estado liberal de derecho”*. En este modelo, se prioriza el supuesto interés general sobre los derechos individuales de sus trabajadores, pero, su enfoque sostiene que el Estado, al velar por los intereses de la ciudadanía, no puede permitirse huelgas ni conflictos colectivos, ya que no se percibe a sí mismo como un empleador tradicional. Al contrario, los gobernantes, en su calidad de electos, defienden intereses sociales amplios, lo que, bajo la premisa de la neutralidad del Estado, minimiza los intereses laborales de sus trabajadores y posterga el desarrollo de sus derechos.

A partir de finales de la Segunda Guerra Mundial, importantes derechos laborales fueron conquistados, en gran medida gracias al impulso sindical. Muchas de estas demandas fueron convertidas en leyes, a veces con el apoyo de los gobiernos y, en otras ocasiones, a pesar de ellos. No obstante, el ritmo de los avances en materia de empleo público y el reconocimiento de los derechos laborales de los trabajadores de la administración pública no logró equipararse al de otros sectores.

4. EL EMPLEO PÚBLICO EN LA POSGUERRA

En la posguerra, con la consolidación de las democracias y la formación de sistemas de partidos políticos competitivos con capacidad de alternancia en el poder, principalmente en Europa y América del Norte, comienzan a surgir fisuras en el modelo jurídico unilateral que sustentaba la relación de empleo público. Al respecto, Rial¹⁰ señala que *“... la profesionalización de la relación de empleo público surge por oposición a la patrimonialización característica del estado absolutista respecto de los cargos públicos y como diferenciación superadora de la dependencia de los partidos, en los primeros regímenes burgueses. Surge así –como verdadera reivindicación burguesa– el principio de igualdad en el acceso del cargo público (que nuestra Constitución reproduce) y, sucesivamente, los de independencia y neutralidad del empleado público...”*

⁹ ORTEGA, Luis; *Los derechos sindicales de los funcionarios públicos*, Madrid, Temas, 1987, pág. 27.

¹⁰ RIAL, Noemí; Ob. Cit., pág. 949.

Los cambios sociales de esta época plantearon un conflicto en la organización y administración del Estado, marcando un cambio de paradigma que separó las nociones de empleados del Estado y empleados del Gobierno. Esta transformación tuvo implicancias económicas significativas, vinculadas a la implementación del modelo del Estado de Bienestar y del Desarrollismo, los cuales promovieron la intervención estatal en nuevos escenarios de la matriz productiva, alejándose de las funciones exclusivas del Estado mínimo definido por la doctrina liberal clásica.

En este contexto, se evidencia una *proletarización* del empleo público, reflejada en el progresivo abandono del concepto de funcionariado como una categoría diferenciada de la de trabajadores o empleados. Se estableció una distinción conceptual entre el Estado como institución y sus empleados como dependientes subordinados, con intereses a menudo divergentes debido a las características propias de la relación laboral y los conflictos de intereses inherentes a ella.

Durante esta nueva etapa histórica, los empleados del sector público comenzaron a reafirmar su identidad como trabajadores, posicionándose para discutir con el Estado las particularidades de la *“relación laboral, dependiente y por cuenta ajena”*. Esto incluía la enajenación de su fuerza de trabajo en favor del Estado, a cambio de una remuneración.

A partir de entonces, los trabajadores de la administración pública, representados por sus organizaciones gremiales, comenzaron a plantear reivindicaciones clave. Entre ellas, se destacan cuestiones como la remuneración, la jornada de trabajo, el régimen de licencias y descansos, las condiciones laborales, los servicios sociales, las pensiones y la cobertura de salud.

5. EL EMPLEO PÚBLICO EN LA MIRA DEL NEOLIBERALISMO

A partir de la denominada *“crisis del petróleo”*, cuando comenzó a declinar el crecimiento económico sostenido de la posguerra –quizás la fase de expansión más prolongada conocida hasta entonces en la economía mundial–, surgió un nuevo escenario para los trabajadores del Estado. Desde mediados de la década de 1980 y principios de los años 90, las instituciones financieras internacionales promovieron la implementación de políticas neoliberales asociadas al Consenso de Washington, presionando a los gobiernos para aplicar reformas orientadas a transferir recursos del sector público hacia el ámbito privado mediante la tercerización de servicios y privatizaciones.

Las recetas neoliberales impulsadas por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales acorralaron a los países periféricos, dependientes y en vías de desarrollo, con un impacto particularmente severo en las economías latinoamericanas, caracterizadas por sus problemas estructurales de financiamiento.

Simultáneamente, se produjo la expansión de la mundialización de la producción de bienes y servicios, impulsada por las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. Este

nuevo contexto transformó sustancialmente las relaciones laborales de los trabajadores del Estado. Según la OIT¹¹ "... la concepción tradicional del servicio público como representante del poder soberano y perteneciente a una categoría privilegiada ha cedido el paso a la nueva imagen de unos trabajadores cuya remuneración ha ido empeorando en comparación con la del sector privado, cuya seguridad en el empleo queda amenazada por las políticas del gobierno, y muchos de cuyos miembros están frustrados y desmoralizados por estimar que ni el gobierno ni la opinión pública reconocen debidamente el valor del trabajo."

En esta misma línea, Ackerman¹² señala que "...la masificación del funcionariado y un progresivo deterioro –absoluto y relativo– de sus condiciones de empleo, acentuados en las últimas décadas por las políticas de privatización y consecuente reducción de Estado, que llevaron a una proletarización del empleo público, pusieron en evidencia –o, en todo caso, hicieron emerger– la existencia de intereses individuales y colectivos distintos tanto del interés del Estado como del general."

No obstante, desde una perspectiva más optimista, y de manera paradójica, a pesar de las presiones ejercidas sobre el sector público y sus trabajadores, Daza Pérez¹³ destaca que "... al final de los años 80 se constataba que la sindicalización en el servicio público había crecido considerablemente y que en los países más desarrollados los empleados públicos se habían convertido en el grupo más organizado de trabajadores."

6. ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS ACTUALES DEL ESCENARIO DONDE SE DESARROLLAN LAS RELACIONES DE EMPLEO PÚBLICO

Tras analizar los distintos momentos históricos de la evolución de las relaciones de empleo público, identificamos tres elementos clave que configuran el escenario actual de las relaciones laborales en el sector público¹⁴:

El elemento político: Este elemento se manifiesta en la necesidad de los gobiernos de aceptar cambios en las relaciones laborales dentro de la administración pública. Tal necesidad surge de la imposibilidad política de sostener posturas anacrónicas que resultan contradictorias con sus posiciones ideológicas frente a situaciones similares en el sector privado.

El elemento económico: Este aspecto es consecuencia de los cambios estructurales operados en los Estados, especialmente desde la implementación de las políticas neoliberales promovidas por el Consenso de Washington. Dichas políticas, aplicadas desde mediados de la década del 80 y durante los años 90, transformaron significativamente las relaciones laborales en la administración pública. Entre sus impactos más notorios se incluyen la reducción del

¹¹ OIT (1989). *Trabajo en el mundo*, Ginebra, OIT, pág. 186.

¹² ACKERMAN. Mario; Ob. Cit., pág. 184.

¹³ DAZA PÉREZ, José Luis; *El diálogo social en la administración pública*, Ginebra, OIT, 2002, pág. 11.

¹⁴ DI STEFANO, Marcelo Carlos; *La Negociación colectiva en el sector público*, Buenos Aires, EUDEBA, 2022, pág. 82.

tamaño del Estado, la privatización y tercerización de servicios, la caída sistemática de los salarios, y la flexibilización laboral.

El elemento social: Este elemento está determinado por la lucha constante de los trabajadores organizados en sus sindicatos. Sin su esfuerzo, no es posible garantizar derechos laborales. Solo a través de la organización, la capacidad de movilización y la perseverancia en las políticas promovidas por el movimiento obrero, junto con la implementación efectiva del conflicto cuando es necesario, se logran modificar las políticas sociales hacia un sentido progresista.

Es evidente que nos encontramos en un momento de transformación, con un escenario en pleno desarrollo tanto para el empleo en el sector privado como en el sector público.

7. EL EMPLEO PÚBLICO Y SU TRANSICIÓN HACIA EL DERECHO DEL TRABAJO: ASIMILACIÓN PROGRESIVA AL RÉGIMEN LABORAL GENERAL

Como hemos señalado, inicialmente se consideraba que los intereses del Estado y sus empleados eran coincidentes, sin reconocer un interés particular y diferenciado de los trabajadores dependientes de la administración pública. Con el tiempo, se avanzó en la aceptación de una categorización específica para los empleados públicos, regulada por el derecho administrativo, aunque siempre con la primacía del Estado en la relación laboral. Este esquema, conocido como *“Régimen de Empleo Público”*, se fundamentaba en reconocer que el empleo estatal tenía características similares, pero no idénticas, a las de otros sectores de actividad.

El mantenimiento de un régimen diferenciado y la necesidad de un tratamiento especial para los trabajadores del sector público encuentran su justificación en la particular naturaleza del Estado como empleador. Ackerman¹⁵ argumenta que esta diferenciación se debe no tanto a razones históricas, sino a fundamentos jurídicos, políticos y prácticos. Según el autor, *“la distinción radica en que el Estado, además de empleador, es la autoridad pública y custodio del interés general”*. Cuando se analiza la figura del Estado como empleador, Ackerman precisa que *“esta actuación debe entenderse en el marco de su función de gobierno y no en actividades comerciales o industriales, donde sería inevitable aplicar el derecho del trabajo”*.

Ivanega¹⁶ amplía esta perspectiva al señalar que *“existen principios fundamentales vinculados al derecho al trabajo que no distinguen entre el ámbito público y el privado”*. Según la autora, el desafío radica en *“identificar si existe algún rasgo distintivo en la relación de empleo público y, de ser así, determinar en qué consiste, qué sujetos están comprendidos y bajo qué denominación deben incluirse aquellos agentes públicos fuera de esta categoría”*.

¹⁵ ACKERMAN, Mario; Op. Cit., pág. 185.

¹⁶ IVANEGA, Miriam; Op. Cit. Pág. 52.

Para Ivanega, las diferencias entre el empleo público y privado se centran en la figura del empleador (el Estado) y el tipo de actividad (satisfacción de intereses sociales), mientras que el régimen jurídico ha dejado de ser un parámetro decisivo para diferenciarlas.

Además de su responsabilidad por el interés general, un rasgo distintivo del Estado como empleador es que no todos los trabajadores asalariados del sector público deben considerarse sujetos de una relación laboral típica. Esto se debe a las funciones propias del Estado democrático y representativo, con estructuras electivas y gestiones periódicas. El universo de empleados públicos incluye al personal que no ejerce poder de mando, salvo las funciones escalafonarias determinadas, ni ocupa cargos electivos o de gestión política.

Estas particularidades han sido utilizadas por defensores del unilateralismo para ralentizar el proceso de laboralización del empleo público, entendido como la progresiva aplicación de formas, principios y normas del derecho del trabajo en las relaciones laborales estatales. Este proceso ha avanzado gracias a la doctrina, la jurisprudencia y los cambios derivados de la negociación colectiva.

Ricardo Guibourg¹⁷ ofrece un planteo claro sobre esta transición, destacando que “*las características del contrato de trabajo –mutuo consentimiento, prestación personal, dirección, supervisión y remuneración– están presentes también en las relaciones de empleo público*”. Para Guibourg, las diferencias entre ambos regímenes son contingentes y no esenciales, ya que derivan únicamente de la normativa que los rige.

A nivel internacional, Ackerman¹⁸ identifica tres modelos de transición en el empleo público:

1. Preservación del sistema estatutario con una aplicación limitada del derecho laboral.
2. Laboralización intensa, hasta el punto de privatizar el empleo público, aunque con excepciones.

Segmentación normativa, con coexistencia de regímenes estatutarios y laborales.

Capón Filas¹⁹ sostiene que “*no hay diferencias ontológicas entre la relación de empleo público y la de empleo privado, ya que ambas surgen de la hiposuficiencia del trabajador frente al empleador, sea este privado o público*”. Por su parte, Horacio de la Fuente²⁰ resalta las similitudes fundamentales entre ambas relaciones jurídicas, siendo la única diferencia relevante la figura del empleador.

Gernigon, Odero y Guido²¹ subrayan las complejidades adicionales en la negociación colectiva del sector público, especialmente en la definición de materias negociables y las partes negociadoras, lo que justifica que los Convenios Nros. 151 y 154 de la OIT prevean modalidades específicas para la administración pública.

¹⁷ GUIBOURG, Ricardo (1979). “El contrato de trabajo y la naturaleza jurídica del empleo público”, XXVII-A, Buenos Aires, La Ley, 1979, pág. 481.

¹⁸ ACKERMAN, Mario; Op. Cit., pág. 193.

¹⁹ CAPÓN FILAS, Rodolfo (2006); *Apuntes sobre algunos temas pendientes en el empleo público*, en BASTONS, Jorge (director); *Empleo público*, La Plata, Librería editora platense, 2006, pág. 205.

²⁰ DE LA FUENTE, Horacio; *La privatización del empleo público*, Buenos Aires, La Ley, 2001, pág. 948.

²¹ GERNIGON, Bernard, ODERO, Alberto y GUIDO, Horacio; *La negociación colectiva. Normas y Principios de la OIT*, Ginebra, OIT, 2002, pág. 52.

Finalmente, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT²² (CEACYR-OIT, 2013:79) confirman la globalización del proceso de laboralización, observando un abandono progresivo de las características tradicionales del empleo público en favor de normativas del sector privado. Sin embargo, también alertan sobre el incremento de prácticas precarizadoras, como la tercerización y la contratación fraudulenta, que afectan a muchos empleados públicos.

8. Conclusión

El análisis del empleo público y su tránsito hacia el derecho del trabajo revela una transformación progresiva que busca equilibrar las particularidades del Estado como empleador con la necesidad de garantizar derechos laborales fundamentales a sus trabajadores. Este proceso de *laboralización del empleo público* no es solo una cuestión normativa o técnica, sino que implica una resignificación de la relación entre el Estado y quienes trabajan bajo su órbita.

El reconocimiento de las relaciones laborales típicas dentro del sector público refuerza el principio de igualdad en el trabajo, garantizando que las condiciones laborales no se vean menoscabadas por el carácter público del empleador. Este enfoque responde a una exigencia ética y jurídica que pone en el centro de la relación laboral a la persona trabajadora como sujeto de derechos, en lugar de privilegiar exclusivamente la supremacía del interés estatal.

La coexistencia de modelos en el ámbito internacional –preservación del sistema estatutario, laboralización intensa o segmentación normativa– demuestra que no existe una única vía para armonizar las particularidades del empleo público con los principios del derecho del trabajo. Sin embargo, lo que todas estas experiencias tienen en común es el reconocimiento de que las diferencias entre el empleo público y el privado son, en gran medida, contingentes y no intrínsecas. Estas diferencias no justifican la exclusión de los trabajadores estatales de las garantías esenciales previstas por el derecho laboral.

La labor de la doctrina, la jurisprudencia y las organizaciones internacionales, como la OIT, ha sido clave en este proceso, destacando que el empleo público debe evolucionar hacia una mayor aplicación de normas laborales. Esto implica reconocer no solo las obligaciones del empleador-Estado, sino también los derechos de los trabajadores en el marco de una relación de trabajo dependiente, remunerada y sometida a dirección, como ocurre en el sector privado.

No obstante, este avance enfrenta retos significativos, como la precarización y tercerización de los servicios estatales, que contradicen los principios de la estabilidad y la protección del trabajo consagrados en instrumentos internacionales y nacionales. Estas prácticas vulneran derechos fundamentales y deben ser abordadas con políticas públicas que promuevan el fortalecimiento del empleo público digno, con estabilidad y condiciones

²²CEACYR-OIT. (2013). *Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones: Estudio relativo a las relaciones laborales y la negociación colectiva en la administración pública*, Ginebra, OIT, 2013, pág. 79.

laborales adecuadas.

En este sentido, el proceso de laboralización del empleo público es más que una cuestión técnica: representa una apuesta por la democratización de las relaciones laborales en el ámbito estatal, reconociendo que los derechos de las personas trabajadoras son inalienables, sin importar la naturaleza del empleador. El desafío radica en avanzar hacia una integración normativa que respete las especificidades del empleo público sin relegar los derechos laborales fundamentales. Este equilibrio no solo fortalece la relación laboral en el Estado, sino que refuerza la función de este como garante del interés general y de la justicia social.

CONTACTO



Marcelodistefano.com



@marcelodis



marcelodis



Marcelo Di Stefano



Marcelo Di Stefano



Fallos y Curiosidades del Derecho