

# Carrera de Especialización en Asesoría Jurídica de Universidades

REGIMENES LABORALES EN LAS UNIVERSIDADES  
DR. MARCELO DI STEFANO



## 1. EL PROCESO DE LABORALIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO



Marcelodistefano.com



@marcelodis



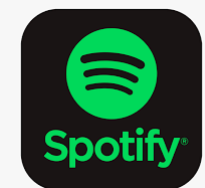
Marcelodis



Marcelo Di Stefano



Marcelo Di Stefano



Fallos y Curiosidades del  
Derecho



**EMPLEO PÚBLICO**

# EL PROCESO DE LABORALIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

[www.marcelodistefano.com](http://www.marcelodistefano.com)

# DE SERVIDORES DEL MONARCA A EMPLEADOS PUBLICOS

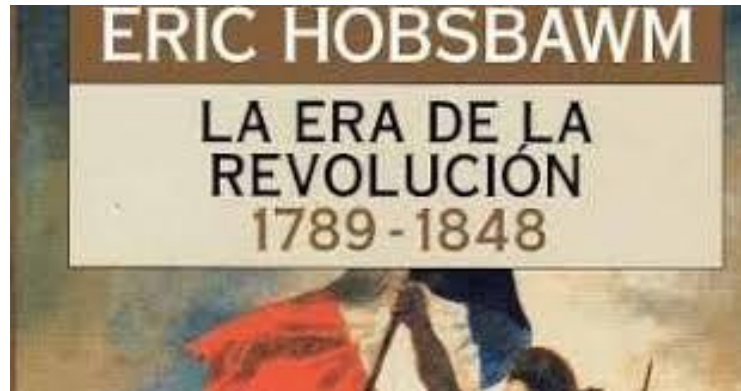
[www.marcelodistefano.com](http://www.marcelodistefano.com)



Previo a lo que hoy conocemos como Estado moderno (creador de una burocracia profesionalizada), las funciones públicas –gerenciales y muchas veces hereditarias– eran ejercidas por las cortes de los monarcas, mientras que las funciones operativas eran llevadas adelante por los servidores de la monarquía o de los aristócratas. El proceso de empoderamiento de los señores feudales a la salida de la edad media obligó a los reyes a reorganizar el funcionamiento de sus reinos, generando estructuras independientes de las cortes y de los señores feudales, con mayor nivel de dedicación y permanencia de los responsables de estas tareas, comenzando a valorar paulatinamente la importancia de la experiencia y el conocimiento técnico, aunque claro está que la condición principal para acceder a estos cargos siguió siendo por muchos años la lealtad al rey.

Los primeros burócratas se encontraban entre quienes ejercían las tareas militares –ejércitos profesionales dirigidos directamente por el Estado en vez de fuerzas propias de los señores feudales puestas al servicio del rey–, entre quienes ejercían las relaciones internacionales de diplomacia, los juristas, y en el sector de la tributación y administración de la hacienda pública. Poco a poco, este nuevo sector fue concentrando poder e información, lo cual le permitió ganar en independencia y estabilidad con relación a los vaivenes políticos de las monarquías que comenzaban su etapa de declinación.

La tensión social se concentró a partir de la Revolución Industrial en la relación capital-trabajo, en lo que hoy denominamos empleo privado, en la dinámica propia del conflicto entre los empresarios capitalistas y los trabajadores y trabajadoras de sus empresas representados por las incipientes organizaciones sindicales, y fue así donde, naturalmente, las primeras leyes laborales, y la estructuración del pensamiento *ius laborista* se focalizaron en dar respuestas a los problemas que surgían en el contexto de los procesos industriales.



[www.marcelodistefano.com](http://www.marcelodistefano.com)



A finales del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX, en el marco de una Europa convulsionada que comenzaba a salir de sus guerras sempiternas, y de una América colonial que se planteaba la necesidad de su independencia, se empezaron a construir las bases de los Estados modernos donde las monarquías fueron cediendo su poder a las nuevas estructuras profesionalizadas.

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

- Sobre la tesis unilateral Noemí Rial (2008) sostiene que se basaba en los siguientes cuatro postulados:
  - 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.



- Manuel Diez, *"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 aquel. Su consentimiento es solamente un elemento o condición de perfeccionamiento de ese acto –cuyo objeto consiste en el nombramiento– pero no es parte de su esencia."*

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.

# EL EMPLEO PÚBLICO EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX

Al mismo tiempo que en los intervalos bélicos se conseguían importantes conquistas en el sector privado, crecían los sindicatos y se imponía el “constitucionalismo social”, el sector público seguía bajo el régimen unilateral.



[www.marcelodistefano.com](http://www.marcelodistefano.com)

El unilateralismo es propio del autoritarismo, pero también ha sido funcional al desarrollo del modelo capitalista, en el marco de una concepción del “estado liberal de derecho”, donde se privilegia el supuesto interés general sobre el interés particular de sus trabajadores y trabajadoras dependientes, un Estado que no puede *sufrir* las huelgas y conflictos colectivos porque debe velar por los intereses de la ciudadanía, un Estado que no se identifica como empleador atento a que los gobernantes son electos y deben defender intereses sociales.

# EL EMPLEO PÚBLICO EN LA POSGUERRA

En la posguerra, con la consolidación de las democracias y los sistemas de partidos políticos competitivos entre sí, y con capacidad de alternancia periódica en el poder, principalmente en Europa y América del Norte, comienzan a aparecer grietas dentro del modelo de sustentación jurídica unilateral de la relación de empleo público.

## ESTADO DE BIENESTAR

Esta proletarización del empleo público se manifiesta en el abandono paulatino del concepto del funcionariado como una categoría distinta a la de trabajadores o empleados. Se genera una división conceptual entre el Estado como tal, y los empleados y empleadas del Estado como dependientes subordinados, con intereses distintos, y muchas veces contrapuestos, en función de sus pretensiones diferenciadas propias de la relación laboral y el conflicto de intereses que subyace en ella.

[www.marcelodistefano.com](http://www.marcelodistefano.com)



Desde mediados de la década del 80, y principios de los 90 las instituciones financieras internacionales impulsaron la aplicación de las políticas neoliberales conocidas como del **Consenso de Washington**, y presionaron a los gobiernos para que apliquen reformas que tuvieran por objeto la transferencia de recursos del sector público a la explotación privada por medio de la tercerización de servicios y privatizaciones.



Ackerman (2000: 184) sostiene 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.

# EL EMPLEO PÚBLICO EN LA MIRA DEL NEOLIBERALISMO

[www.marcelodistefano.com](http://www.marcelodistefano.com)



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.

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

## ESCENARIO POLÍTICO



1

El **elemento político** que se manifiesta en la necesidad por parte de los gobiernos de aceptar cambios en las relaciones laborales en la administración pública frente a la imposibilidad política de sostener posiciones anacrónicas en franca contradicción ideológica con sus posturas ante situaciones similares planteadas en el sector privado.

[www.marcelodistefano.com](http://www.marcelodistefano.com)

2

El **elemento económico** que es producto de los cambios que se operan en la estructura de los Estados a partir de la implementación de las políticas neoliberales del Consenso de Washington, y el impacto que esto trajo aparejado en las relaciones laborales dentro de la administración pública (achicamiento de la estructura del Estado, privatizaciones y tercerizaciones, caída sistemática de los salarios, flexibilización, etc.).

# 3

El **elemento social** que está dado por la lucha de los trabajadores y trabajadoras estructurados en sus organizaciones sindicales, porque sin la lucha de los trabajadores no hay derechos para ellos. Solo la organización, la capacidad de movilización y la perseverancia de las políticas impulsadas por el movimiento obrero, y muchas veces la implantación real del conflicto, son capaces de modificar las políticas sociales en sentido progresista.

## ESCENARIO POLITICO

[www.marcelodistefano.com](http://www.marcelodistefano.com)





- **El Régimen de Empleo Público y su Transformación**

- **Concepto inicial:**

- El empleo público tradicionalmente regulado por el derecho administrativo.
- Reconocimiento inicial de un interés estatal superior al de los empleados públicos.

- **Evolución del Régimen:**

- Categorización específica de empleados públicos con características similares, pero no idénticas, a otros sectores.
- Justificación en la particular naturaleza del Estado como empleador.

- "La distinción radica en que el Estado, además de empleador, es la autoridad pública y custodio del interés general." Ackerman



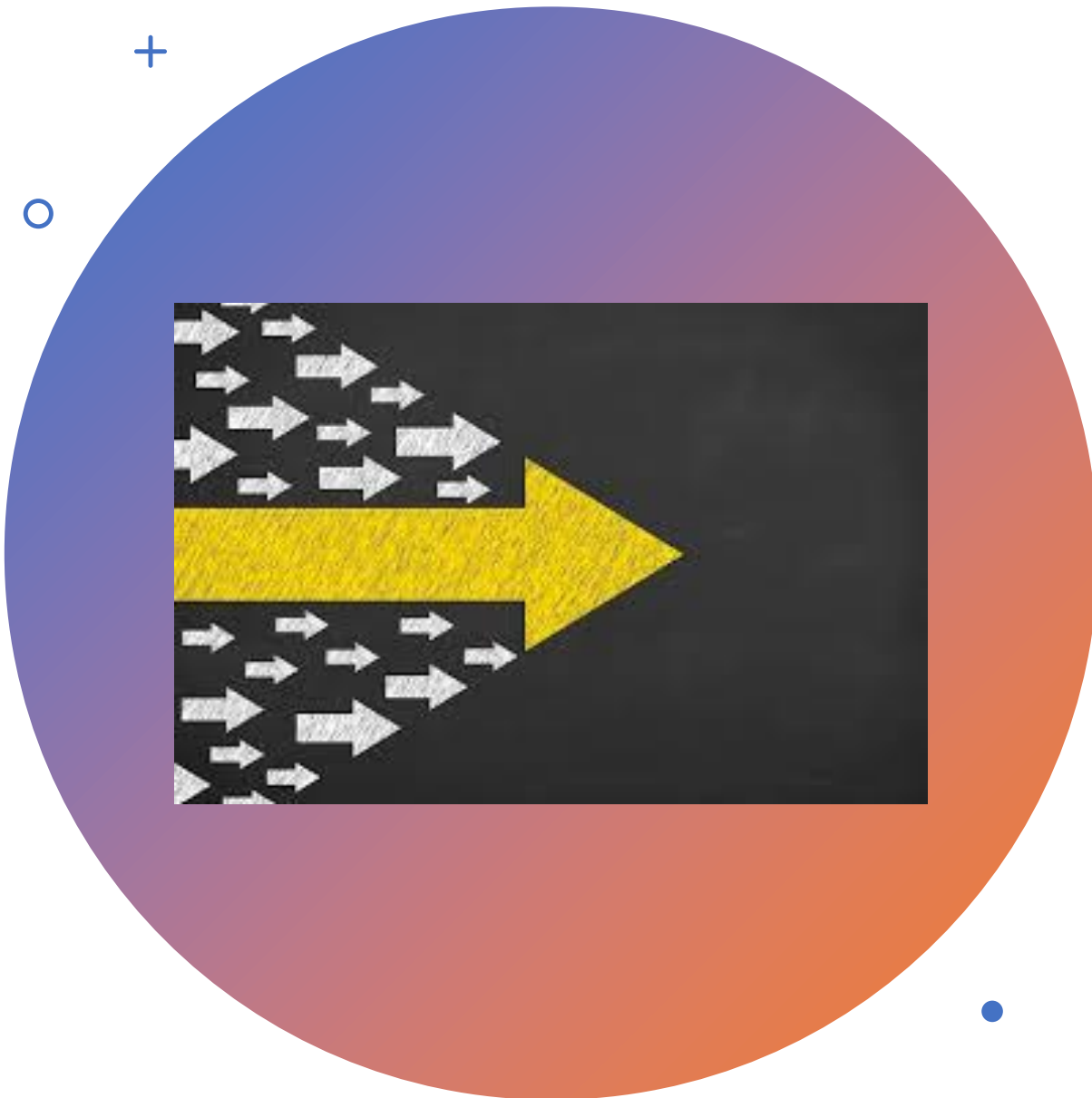
- **Modelos de Transición hacia la Laboralización**

- **Tres modelos identificados por Ackerman:**

- Preservación del sistema estatutario (aplicación limitada del derecho laboral).
- Laboralización intensa (privatización parcial del empleo público).
- Segmentación normativa (coexistencia de regímenes estatutarios y laborales).

- **Complejidades adicionales:**

- Materias negociables en la negociación colectiva.
- Definición de partes negociadoras (Convenios 151 y 154 de la OIT).



- **Avances y Desafíos en el Proceso de Laboralización**

- **Avances destacados:**

- Mayor reconocimiento de derechos laborales.
- Expansión de la negociación colectiva en el sector público.

- **Retos y alertas:**

- Precarización laboral: tercerización y contratación fraudulenta.
- Resistencia al cambio por parte de defensores del unilateralismo.

- **Conclusión:**

- Hacia la democratización de las relaciones laborales en el sector público.
- Importancia de equilibrar las especificidades estatales con los derechos laborales fundamentales.



- **NEGOCIACION  
COLECTIVA  
EN EL SECTOR  
PUBLICO**

[www.marcelodistefano.com](http://www.marcelodistefano.com)



Marcelo Di Stefano Personalizar Añadir Editar la categoría

Hola, Marcelo Di Stefano

**MARCELO DI STEFANO**  
*Sitio especializado en derecho del trabajo y relaciones laborales.*

|                       |                        |                          |                                     |                  |                               |
|-----------------------|------------------------|--------------------------|-------------------------------------|------------------|-------------------------------|
| INFORMACIÓN PERSONAL  | NOTAS DE OPINIÓN       | DISCURSOS                | POLÍTICAS UNIVERSITARIAS            | CCT 366/2006     | CÁT. CBC UBA CLASES VIRTUALES |
| CÁT. CBC UBA LECTURAS | CÁT. CBC UBA PODCAST   | FCE UBA CLASES VIRTUALES | CÁT. CBC UBA PRESENTACIONES         | FCE UBA LECTURAS |                               |
| FCE UBA PODCAST       | FCE UBA PRESENTACIONES | AJU DERECHO UBA          | MATERIALES DE CURSOS Y CONFERENCIAS |                  |                               |

